

Ананикян Д. С.

аспирант,
Московский государственный открытый
университет им. В.С. Черномырдина

Основные этапы формирования российской системы противодействия легализации (отмыванию) денежных средств

***Аннотация.** В статье автором изучаются ключевые этапы формирования российской системы противодействия легализации (отмывания) денежных средств, начиная с 1989 года и по настоящий момент. Рассматривая практические аспекты противодействия легализации (отмыванию) денежных средств, автор структурирует, сложившуюся на современном этапе развития, периодизацию и делает выводы об эффективности данной системы.*

***Ключевые слова:** противодействие; легализация; отмывание денежных средств; преступные доходы; законодательство; этапы; периодизация; законы.*

Stages of formation the russian system of antimoney laundering

***The summary.** The paper studies the main stages of formation of the Russian system of struggle against money-laundering since 1989 and on the present moment. Considers practical aspects of struggle against money-laundering, structures, developed on the development present stage, a periodization and does conclusions about efficiency of the given system.*

***Keywords:** counteraction; legalization; money-laundering; criminal incomes; the legislation; stages; a periodization; laws.*

В настоящее время организованная преступность представляет собой сложную систему взаимосвязанных преступных сообществ, каждое из которых имеет определенную нишу в криминальной среде для осуществления своих замыслов и силового контроля в конкретных сферах экономики. В этой связи в современных условиях отмывание преступных доходов является, как правило, многоэтапным преступлением, включает в себя систему многочисленных финансовых операций, призванных скрыть первоначальный источник происхождения полученных преступным путем средств, в том числе и путем их перевода из одной страны в другую.

Отмывание денежных средств или легализация доходов, полученных преступным путем, на современном этапе является новым видом преступления. В качестве отдельного состава уголовно наказуемого преступления оно впервые было признано в законодательстве США в середине 80-х годов XX века применительно к доходам от наркобизнеса и обозначало процесс преобразования нелегально полученных денег в легальные деньги (США по праву считается страной, которая впервые развернула борьбу с легализацией доходов, полученных преступным путем, на государственном уровне)¹.

В это же время в научно-правовой оборот вошел термин «отмывание денег», что было обусловлено необходимостью правовой квалификации нового в тот период явления, связанного с ростом финансовых операций организованных преступных групп по легализации нелегально полученных доходов от торговли наркотическими веществами².

Созданию в России системы противодействия легализации (отмыванию) денежных средств способствовало множество объективных причин, среди которых особенно следует выделить общественную опасность легализации преступных доходов, которая обусловлена не столько степенью противоправности их происхождения, сколько характером бесконтрольного введения их в законную экономику, а также «характером указанных в законе действий по использованию легальных механизмов осуществления предпринимательской или иной экономической деятельности для придания вводимым в оборот денежным средствам или иному имуществу видимости законных»³.

Изучение ключевых этапов формирования российской системы противодействия легализации (отмыванию) денежных средств, осуществлялось в следующие периоды:

1) Подготовительный период (до 2000 г.), характеризующийся разработкой базового законодательства о противодействии легализации (отмыванию) денежных средств, криминализацией этого деяния и включения его в качестве самостоятельного состава преступления в УК РФ.

2) Оперативный (с 2000 г. по 2003 г.), характеризующийся острой необходимостью приведения национального законодательства в соответ-

¹ Беломестных Г.Н. Международное сотрудничество России в борьбе с легализацией доходов, полученных преступным путем // Вестник Иркутского государственного технического университета. 2011. Т. 53. № 6. С. 147–150.

² Об «отмывании», расследовании и конфискации преступных доходов: Конвенция Совета Европы от 08.11 1990 г.// СПС «Консультант плюс» — электронная версия.

³ Алиев В.М. Политико-правовые проблемы противодействия легализации (отмывания) доходов, полученных незаконным путем // Право и политика. 2000. № 2. С. 76.

ствие с международными стандартами, следствием чего стало принятие базового Федерального закона от 7 августа 2001 года № 115-ФЗ «О противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма» и внесение соответствующих изменений в иные нормативные акты Российской Федерации.

3) Стратегический период (2003–2007 гг.), которому характерна выработка единой государственной политики в сфере противодействия о противодействии легализации (отмыванию) денежных средств в Концепции национальной стратегии противодействия легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма и внесение изменений в нормативные акты в рамках проводимой в Российской Федерации административной реформы.

4) Текущий период (с 2007 года по настоящее время), обусловленный приведением законодательства Российской Федерации в соответствие с международными обязательствами Российской Федерации в сфере борьбы с коррупцией и совершенствованием правового механизма противодействия легализации преступных доходов.

Процесс формирования системы противодействия легализации (отмыванию) денежных средств фактически начался в 1989 г. с подписания и последующей ратификации Союзом Советских Социалистических Республик, правопреемником которого является Российская Федерация, Конвенции ООН о борьбе против незаконного оборота наркотических средств и психотропных веществ ⁴.

Начиная с середины 1994 г. вопросы борьбы с легализацией преступных доходов стали предметом пристального внимания со стороны органов государственной власти России. В целях усиления защиты конституционных прав и свобод граждан от преступных посягательств, мобилизации для этого необходимых сил и средств Президентом РФ утверждена Федеральная программа по усилению борьбы с преступностью на 1994–1995 гг., в которой в качестве одной из тенденций современной на тот момент преступности отмечено стремление криминальных структур проникнуть и закрепиться в экономике и политике, чему в значительной мере способствовало отсутствие эффективного контроля со стороны государства за происхождением и движением капиталов, финансовых ресурсов ⁵.

⁴ Булаев А. А. Формирование российской национальной системы противодействия легализации преступных доходов и финансированию терроризма // Аграрное и земельное право. М.: Право и государство, 2010, № 9 (69). С. 139–151.

⁵ Указ Президента РФ от 24 мая 1994 г. № 1016 // СЗ РФ. 1994. № 5. Ст. 403; 1995. № 23. Ст. 2206; 2001. № 31. Ст. 3235.

Одновременно в 1994—1995 гг. в Федеральном Собрании Российской Федерации велась работа над проектом федерального закона «О борьбе с организованной преступностью», одной из целей которого было воспрепятствование легализации и приумножению преступных доходов⁶. Законопроект предусматривал уголовно-правовые меры борьбы с легализацией преступных доходов и устанавливал уголовную ответственность за совершение соответствующих преступлений, а также содержал финансово-административные меры предупреждения легализации незаконных доходов и устанавливал административную и гражданскую ответственность за их легализацию⁷. В итоге в конце 1995 г. данный законопроект был отклонен Президентом РФ по причине несоответствия ряда его положений действующему законодательству, в особенности, Конституции РФ.

В феврале 1996 г. Россия стала членом Совета Европы, взяв на себя обязательство привести действующее законодательство в соответствие с требованиями Конвенции Совета Европы об отмытии, выявлении, изъятии и конфискации доходов от преступной деятельности, которую подписала в мае 1999 г. и ратифицировала в мае 2001 г.

В 1996 г. Россия впервые квалифицировала в качестве уголовного преступления легализацию (отмывание) денежных средств, приобретенных незаконным путем, в ст. 174 нового Уголовного кодекса РФ (УК РФ), вступившего в силу 1 января 1997 г. Данная статья являлась новой для российского уголовного законодательства. Криминализация предусмотренного ею деяния произошла в результате длительных дискуссий, в ходе которых взвешивались позитивные и негативные последствия введения соответствующего уголовно-правового запрета, а также под влиянием иностранного законодательства, действующего в иных социально-экономических условиях.

18 марта 1997 г. в Государственную Думу были внесены проекты федеральных законов «О противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных незаконным путем» и «О внесении изменений и дополнений в законодательные акты Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона «О противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных незаконным путем».

⁶ Тосунян Г. А. Противодействие легализации (отмыванию) денежных средств в финансово-кредитной системе: Опыт, проблемы, перспективы: Учеб.-практ. пособие / РАН. Ин-т государства и права, Акад. нар. хоз-ва при Правительстве РФ. М.: Дело, 2001.

⁷ Проект Федерального закона № 94800648-1 «О борьбе с организованной преступностью» // СПС «Консультант-плюс».

После полутора лет работы над законопроектом 21 октября 1998 г. Государственная Дума в третьем чтении⁸ приняла законопроект «О противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных незаконным путем»⁹, который не получил необходимого одобрения со стороны Совета Федерации¹⁰. После его доработки созданной для этого согласительной комиссией законопроект в незначительно измененной редакции 4 июня 1999 г. был принят Государственной Думой и 25 июня 1999 г. одобрен Советом Федерации.

В январе 1997 г. в целях усиления борьбы с незаконным вывозом из России валютных средств и улучшения работы по их возврату, а также с легализацией ввезенных из иностранных государств в Россию преступно нажитых зарубежных капиталов Правительство РФ образовало Комиссию по борьбе с незаконными экспортно-импортными валютно-финансовыми операциями во главе с Председателем Правительства РФ.

В целях совершенствования взаимодействия федеральных органов исполнительной власти по противодействию легализации (отмыванию) денежных средств, 14 мая 1999 г. МВД России, Минфин России, МНС России, ГТК России, ФСБ России, ФСНП России, ВЭК России, Минэкономики России и Минюст России совместным приказом, согласованным с Банком России и Генпрокуратурой России, создан Межведомственный центр при МВД России по противодействию легализации (отмыванию) доходов, полученных незаконным путем.

Создание Межведомственного центра сыграло определенную роль в продвижении в России международных стандартов борьбы с отмыванием денег и координации деятельности в этой сфере правоохранительных и контрольных органов. В то же время Межведомственный центр не мог выполнять функции национального подразделения финансовой разведки, прежде всего, из-за отсутствия в стране системы обязательного представления финансовыми учреждениями информации о подозрительных операциях. Для создания такой системы требовалась соответствующая правовая основа, включая, в первую очередь, «базовый» закон о борьбе с отмыванием денег. В 2000 г. состоялось первое «зна-

⁸ Первое чтение — 19 ноября 1997 г., второе чтение — 5 июня 1998 г. // Паспорт проекта Федерального закона № 97700208-2 // СПС «Консультант-плюс».

⁹ Постановление Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации от 21 октября 1998 г. № 3117-II ГД // СЗ РФ. 1998. № 44. Ст. 5410.

¹⁰ Постановление Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации от 12 ноября 1998 г. № 473-СФ // СЗ РФ. 1998. № 46. Ст. 5619.

комство» России с ФАТФ — Россия была включена в список несотрудничающих стран и территорий (НССТ), т.н. «черный» список ФАТФ¹¹.

В рамках инициативы по выявлению несотрудничающих стран и территорий в феврале 2000 г. ФАТФ приняла решение о создании четырех региональных рабочих групп по оценке национальных систем противодействия отмыванию денег (для Америки, Азии и Океании, Европы, Африки и Ближнего Востока) и одобрила 25 специальных критериев несоответствия основным положениям Сорока рекомендаций ФАТФ. В июне этого же года был опубликован первый обзор НССТ, в котором были указаны 15 стран, чьи национальные системы отвечали значительной части из указанных 25 критериев, т. е. не соответствовали рекомендациям ФАТФ. В перечень НССТ помимо России были включены Багамские острова, Доминика, Израиль, Каймановы острова, Острова Кука, Ливан, Лихтенштейн, Маршалловы острова, Науру, Ниуэ, Панама, Сент-Китс и Невис, Сент-Винсент и Гренадины, Филиппины¹².

В июле 2000 г. соответствии с поручениями Президента РФ и поручением Правительства РФ с этой целью была создана межведомственная рабочая группа, в состав которой, учитывая большую общественную значимость указанных законопроектов, вошли руководители и эксперты из Минфина России, МИДа России, Генпрокуратуры России, Минюста России, МВД России, МНС России, ФСНП России, ФСБ России, ФКЦБ России, Банка России и Администрации Президента РФ¹³.

Одним из наиболее принципиальных вопросов, потребовавших значительного времени на согласование, стала направленность разрабатываемого законодательства на противодействие легализации доходов, полученных только в результате совершения преступлений или от любой незаконной деятельности. Представители правоохранительных органов предлагали сохранить более широкую сферу применения «антиотмывочного» законодательства, имея в виду возможность пресечения с помощью его механизмов всего спектра правонарушений. Тем не

¹¹ Нардина О. В. Проблемы реализации требований российского законодательства по противодействию легализации доходов, полученных преступным путем и финансированию терроризма в финансово-кредитной системе // Банковское право. 2008. № 3. С. 124–125.

¹² Булаев А. А. Формирование российской национальной системы противодействия легализации преступных доходов и финансированию терроризма // Аграрное и земельное право. М.: Право и государство, 2010, № 9 (69). С. 139–151

¹³ Воробьева И. Г. Особенности развития российской системы противодействия коррупции, легализации доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма // Финансовые исследования. 2010. № 26. С. 69–75.

менее, учитывая, что в мировой практике приоритетной является борьба с отмыванием денег от серьезных преступлений, было признано целесообразным предусмотреть направленность российского законодательства на противодействие легализации доходов, полученных преступным путем.

В итоге в апреле 2001 г. законопроекты были внесены в Государственную Думу¹⁴. К тому времени прошло уже около года с момента включения России в «черный» список ФАТФ, и дальнейшая задержка с принятием базового закона могла привести к принятию ФАТФ определенных санкций в отношении России и еще больше осложнить проведение российскими юридическими и физическими лицами внешних финансовых расчетов. В такой ситуации Федеральный закон «О противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем», принятый Государственной Думой 13 июля 2001 г., одобренный Советом Федерации 20 июля 2001 г. и подписанный Президентом РФ 7 августа 2001 г. за номером 115-ФЗ¹⁵, стал в значительной степени результатом серьезного компромисса всех заинтересованных сторон.

К 1 февраля 2002 г., т.е. установленной дате вступления в силу Федерального закона № 115-ФЗ, были созданы все необходимые правовые и организационные основы для начала функционирования национальной системы противодействия легализации преступных доходов.

Вторым федеральным законом была установлена дополнительная административная ответственность в виде денежных штрафов за нарушение законодательства в сфере отмывания доходов (ст. 15.27 КоАП РФ)¹⁶, а в качестве органа, осуществляющего контроль за исполнением законодательства о противодействии (легализации) денежных средств и соответственно уполномоченного рассматривать дела об административных правонарушениях, предусмотренных ст. 15.27, определен КФМ России.

Для устранения недостатков, выявленных миссией ФАТФ, в сентябре 2002 г. был разработан и утвержден Межведомственный план по выполнению рекомендаций ФАТФ и других международных организаций в сфере противодействия (отмывания) денежных средств. Реализацией этого плана занималась межведомственная рабочая группа, в состав которой вошли ответственные представители 15 заинтересованных министерств и ведомств.

¹⁴ Распоряжение Правительства РФ от 21 апреля 2001 г. № 567-р // СЗ РФ. 2001. № 18. Ст. 1881.

¹⁵ СЗ РФ. 2001. № 33 (ч. 1). Ст. 3418.

¹⁶ СЗ РФ. 2002. № 1 (ч. 1). Ст. 1.

В феврале 2003 г. Россия приняла участие в Пленарном заседании ФАТФ в качестве наблюдателя, а на Пленарном заседании в июне 2003 г. в Берлине Россия стала полноправным членом ФАТФ. Этому решению предшествовала еще одна комплексная оценка российской системы противодействия (отмывания) денежных средств, которая была проведена экспертами ФАТФ в апреле 2003 г. В апреле 2004 г. Россия ратифицировала Конвенцию ООН против транснациональной организованной преступности.

Учитывая принятую в июне 2003 г. при участии России новую редакцию Сорока рекомендаций ФАТФ, в июле 2004 г. в Федеральный закон 115-ФЗ были внесены изменения, расширившие круг лиц, обязанных представлять информацию в уполномоченный орган и усилившие требования к организации внутреннего контроля.

Одновременно проведена значительная работа по совершенствованию подзаконной нормативной правовой базы, включающей свыше 50 актов Президента РФ, Правительства РФ, Банка России, КФМ России и иных заинтересованных министерств и ведомств.

В марте 2004 г. Указом Президента РФ № 314 КФМ России был преобразован в Федеральную службу по финансовому мониторингу (Росфинмониторинг), подведомственную Минфину России. Положение о Федеральной службе по финансовому мониторингу, утвержденное постановлением Правительства РФ от 23 июня 2004 г. № 307¹⁷, подтвердило сохранение за ним основных функций и полномочий в сфере противодействия (отмывания) денежных средств.

В связи с принятием в марте 2006 г. Федерального закона «О противодействии терроризму» и ратификацией в апреле этого же года Конвенции Совета Европы о предупреждении терроризма в Федеральный закон № 115-ФЗ внесены изменения, направленные на совершенствование механизмов противодействия финансированию терроризма.

В марте и июле 2006 г. Россия ратифицировала соответственно Конвенцию ООН против коррупции и Конвенцию Совета Европы об уголовной ответственности за коррупцию.

14 сентября 2007 г. Президент РФ назначил руководителя Росфинмониторинга В.А. Зубкова, который возглавлял КФМ России/Росфинмониторинг с момента его образования в ноябре 2001 г., Председателем Правительства РФ, а 24 сентября 2007 г. вывел Росфинмониторинг из ведения Минфина России, подчинив его напрямую Правительству РФ.

¹⁷ СЗ РФ. 2004. № 26. Ст. 2676.

В сентябре—ноябре 2007 г. в рамках третьего раунда оценки России посетили эксперты ФАТФ, МАНИВЭЛ и ЕАГ, которые провели встречи с Председателем Правительства РФ, руководством ряда федеральных органов исполнительной власти, Верховного суда, Генеральной прокуратуры, Банка России, Ассоциации российских банков и некоторых подотчетных организаций, а также посетили города Нижний Новгород, Хабаровск, Иркутск, Ростов-на-Дону и Калининград.

По итогам рассмотрения отчета России международными экспертами были сформулированы рекомендации по устранению выявленных недостатков, которые нашли отражение в правительственном Плане по совершенствованию российской антиотмывочной системы, реализация которого поручена Межведомственной комиссии.

Сегодня Российская Федерация на региональном уровне делает большие успехи в деле вовлечения соседних государств в региональную систему по противодействию отмыванию денег и финансированию терроризма. Однако успешное противодействие легализации может осуществляться только в случае, если оно будет одновременно разворачиваться на двух уровнях — национальном и международном. В отдельном государстве без международного обмена информационными потоками, взаимодействия и участия в процессе борьбы с преступниками кредитных организаций успешная борьба с легализацией не возможна. Следовательно, России необходимо активизировать международное сотрудничество в этой области.

Проведенный анализ этапов позволяет расставить основные хронологические акценты в развитии российской системы противодействия легализации (отмыванию) денежных средств, увидеть и оценить основные тенденции и направления в ее развитии, а также более глубоко понять механизм совершенствования этой системы.