

# ЗАКОНОДАТЕЛЬНОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ БОРЬБЫ С «ОТМЫВАНИЕМ ГЯЗНЫХ ДЕНЕГ»



ПРЕДСЕДАТЕЛЬ КОМИТЕТА ГОСУДАРСТВЕННОЙ ДУМЫ РФ  
ПО КРЕДИТНЫМ ОРГАНИЗАЦИЯМ И ФИНАНСОВЫМ РЫНКАМ  
Александр Николаевич Шохин

7 мая 1999 года в Будапеште от имени Российской Федерации была подписана с условием последующей ратификации Конвенция «Об отмывании, выявлении, изъятии и конфискации доходов от преступной деятельности».

31 мая 2001 года вступил в силу Федеральный закон «О ратификации Конвенции «Об отмывании, выявлении, изъятии и конфискации доходов от преступной деятельности».

Участие России в Конвенции предусмотрено обязательствами, взятыми на себя нашей страной при вступлении в Совет Европы.

В ней также участвуют такие государства, как Великобритания, Франция, ФРГ, Италия, Швейцария, Украина.

Конвенция «Об отмывании, выявлении, изъятии и конфискации доходов от преступной деятельности» входит в число разработанных в рамках Совета Европы международно-правовых документов. Основное ее предназначение заключается в установлении на международном уровне эффективных форм правового взаимодействия государств, понесших ущерб в результате проникновения в легальный оборот доходов от преступной деятельности, чтобы создать им возможности для защиты своих прав и интересов, включая сотрудничество по розыску, аресту, конфискации имущества, а также возвращения незаконно вывезенных средств из-за рубежа.

В соответствии с нормами Конвенции компетентные органы государства вправе вести борьбу только с теми доходами, которые представляют собой материальную выгоду, полученную в результате совершения уголовного правонарушения. Сторона, подписавшая указанную Конвенцию, принимает законодательные и другие необходимые меры, предоставляющие возможность конфискации орудий и доходов, возможность идентификации и розыска имущества, подлежащего конфискации, позволяющие использовать специальные приемы

расследования (глава II). В статье 6 дана квалификация преступлений, связанных с отмыванием средств. В главе III оговорены общие принципы и меры в области международного сотрудничества (например, обмен информацией), которыми должны руководствоваться стороны, подписавшие Конвенцию.

Основным последствием ратификации Конвенции стала необходимость создания национальных законодательных механизмов в области противодействия легализации доходов, полученных преступным путем. Причем ратификация Конвенции с оговорками позволяет применять нормы, предписанные пунктом 2 статьи 14 Конвенции, только при соблюдении конституционных принципов и основных концепций правовой системы Российской Федерации.

23 апреля 2001 года Правительство Российской Федерации внесло в Государственную Думу проект федерального закона «О противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем».

По мысли Правительства законопроект был направлен на защиту прав и законных интересов граждан, общества и государства путем создания правового механизма противодействия легализации (отмыванию) доходов, полученных в результате совершения преступления, а также на своевременное принятие мер по лишению виновных лиц права владеть, пользоваться и распоряжаться такими доходами.

Учитывая, что «отмывание» преступных доходов осуществляется в основном с использованием банков и иных организаций, осуществляющих операции с денежными средствами, проект был в первую очередь направлен на получение и анализ информации из этих организаций о финансовых операциях, которые могут быть связаны с легализацией (отмыванием) преступных доходов. Поэтому в законопроекте определялся перечень операций, подлежащих обязательному контролю, а также организаций, которые обязаны информировать уполномоченный орган об этих операциях. Предусматривался единый для физических и юридических лиц размер, свыше которого операции подлежат обязательному контролю.

Учитывая многообразие путей и способов «отмывания» капиталов, на организации, осуществляющие операции с денежными средствами или иным имуществом, возлагалась обязанность проведения внутреннего контроля по выявлению операций, подлежащих обязательному контролю, и иных операций с денежными средствами или иным имуществом, связанных с легализацией (отмыванием) преступных доходов. Кроме того, эти организации обязывались направлять в уполномоченный орган сведения о других операциях, не подлежащих обязательному контролю, относительно которых у этих организаций возникли подозрения, что указанные операции осуществляются с целью легализации (отмывания) доходов.

В законопроекте было предусмотрено, что представление уполномоченному органу сведений и документов организациями, осуществляющими операции с денежными средствами или иным имуществом в порядке, предусмотренном законом, не является нарушением служебной, банковской, налоговой и коммерческой тайны.

Данные нормы призваны были позволить законопослушным банкам и иным организациям добросовестно исполнять закон и оказывать эффективное содействие в борьбе с промыванием «грязных» денег в легальный бизнес.

В законопроекте устанавливался запрет на открытие коммерческими банками анонимных счетов. Кроме того, была предусмотрена обязательная идентификация физического лица или представителя юридического лица, совершающего операцию, подлежащую обязательному контролю.

В соответствии с рекомендациями Рабочей группы по борьбе с «отмыванием грязных денег» (FATF) в законопроекте была предусмотрена норма, предусматривающая срок хранения документов по финансовым операциям, подлежащих обязательному контролю, и копий документов, необходимых для идентификации личности, не менее 5 лет.

Для осуществления мер по противодействию легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, предусматривалось создание федерального органа исполнительной власти и наделение его соответствующими полномочиями или наделение этими полномочиями одного из уже существующих федеральных органов исполнительной власти.



В законопроекте оговаривалось, что уполномоченный орган в целях выявления фактов, связанных с легализацией (отмыванием) доходов, полученных преступным путем, получает, систематизирует, анализирует информацию о финансовых операциях. При наличии достаточных оснований, свидетельствующих, что финансовая операция связана с легализацией (отмыванием) доходов, полученных преступным путем, информация и материалы должны были направляться в правоохранительные органы.

Для осуществления данных функций уполномоченному органу предоставлялось право на получение информации как от организаций, осуществляющих операции с денежными средствами или иным имуществом, так и органов государственной власти Российской Федерации, субъектов Российской Федерации в порядке, определяемом Правительством Российской Федерации, а также от Центрального банка Российской Федерации.

В то же время, учитывая сосредоточение в одном органе значительного объема информации, содержащей коммерческую, налоговую, банковскую и служебную тайну, в законопроекте указывалось, что должностные и иные лица уполномоченного органа за разглашение ставших им известных сведений несут ответственность в соответствии с законодательством Российской Федерации.

В связи с тем, что в настоящее время эффективное противодействие легализации доходов, полученных преступным путем, невозможно осуществить без взаимодействия с компетентными органами других государств, законопроектом было предусмотрено сотрудничество с компетентными органами иностранных государств, обмен информацией и оказание правовой помощи на основе соответствующих международных договоров Российской Федерации.

В мае 2001 года в Государственной Думе были проведены парламентские слушания на тему: «О законодательном механизме репатриации российского капитала и противодействия отмыванию денег». Актуальность темы парламентских слушаний была обусловлена тем фактом, что борьба с «отмыванием» преступных доходов рассматривается в последнее время как приоритетное направление борьбы с организованной преступностью во многих странах мира и мировом сообществе в целом. Особую актуальность рассматриваемым вопросам придавал тот факт, что борьба с «отмыванием» преступных доходов рассматривается сейчас как приоритетное направление борьбы с организованной преступностью во многих странах мира и мировом сообществе в целом. Отставание российского законодательства в этой сфере уже привело к таким негативным результатам, как включение нашей страны в «черные списки» ряда международных организаций (в первую очередь, FATF), закрытие в одностороннем порядке корреспондентских счетов российских банков и другим дискриминационным мерам в отношении российских финансовых учреждений.

Основным шагом к формированию в России достаточной нормативной правовой базы для борьбы с таким крайне опасным для развития полноценной рыночной экономики и демократического государства явлением, как легализация доходов, полученных преступным путем, и призван был стать федеральный закон «О противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем». Данный закон должен был быть направлен на создание правового механизма противодействия легализации (отмыванию) доходов, полученных в результате совершения преступления, и соответствовать положениям Конвенции «Об отмывании, выявлении, изъятии и конфискации доходов от преступной деятельности».

Рассмотрев, при подготовке к первому чтению, проект федерального закона «О противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем», внесенный Правительством Российской Федерации, Комитет Государственной Думы по кредитным организациям и финансовым рынкам в своем заключении отметил следующее.

В Российской Федерации отсутствует достаточная нормативная правовая база для борьбы с таким крайне опасным для развития полноценной рыночной экономики и демократического государства явлением, как легализация (отмывание) доходов, полученных преступным путем. Ключевую роль в такой системе призван сыграть проект федерального закона «О противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем».



Вместе с тем данный проект федерального закона нуждается в весьма серьезной доработке.

Так, абсолютное большинство норм законопроекта направлены на создание и регламентацию системы выявления финансовых операций, которые по общему правилу дают основания подозревать, что их целью является легализация, т.е. придание правомерного вида владению, пользованию и распоряжению денежными средствами или иным имуществом. Но, помимо этого механизма, в законопроекте практически отсутствуют указания на последствия выявления подобных операций. Частью 2 статьи 9 проекта предусматривается лишь, что уполномоченный орган направляет полученную им информацию о выявлении подозрительных операций в правоохранительные органы. Можно предположить, что правоохранительные органы, в свою очередь, должны начать расследование с целью выявления преступления, ставшего источником подозрительных финансовых средств. Но для проведения подобного расследования необходимо выполнение целого ряда оперативно-следственных мероприятий, проведение которых, в рамках действующего законодательства, возможно только после возбуждения уголовного дела. А уголовное дело может быть возбуждено только при наличии признаков совершения конкретного преступления, предусмотренного Уголовным кодексом РФ. Простое выявление же совершения подозрительной сделки не дает основания определить, какое именно преступление могло быть совершено, что крайне затрудняет процедуру возбуждения уголовного дела и проведение расследования. Статья же 174 УК РФ, по которой только и возможно возбуждение уголовного дела при выявлении подозрительной операции, предусматривает ответственность за легализацию (отмывание) доходов, полученных *незаконным* путем, что влечет за собой возможность расширительного толкования норм законопроекта.

В этой связи принципиально важно с учетом мировой практики четко ограничить сферу действия данного закона. «Отмывание грязных доходов» организованной преступностью и коррумпированными чиновниками принципиально отличается от операций с денежными средствами при нарушениях налогового, валютного и таможенного законодательства. Соответственно разными должны быть и методы борьбы с этими явлениями.

При проводимом в настоящее время курсе на либерализацию налогового и валютного законодательства принципиально важно вывести налоговые правонарушения за пределы сферы действия законодательства по противодействию легализации (отмыванию) грязных денег.

Таким образом, санкции за легализацию доходов должны наступать в случаях доказанности их получения в результате совершения общеуголовных преступлений.

В случаях же, когда будет доказано, что имела место легализация доходов, сокрытых от налогообложения, должна наступать ответственность, предусмотренная иным законодательством (о налоговых правонарушениях и преступлениях). В этой связи Комитет Государственной Думы по кредитным организациям и финансовым рынкам особо подчеркнул, что для обеспечения действия данного закона абсолютно необходимо внесение соответствующих изменений и дополнений в Уголовный кодекс Российской Федерации.

Кроме того, ратифицированная Государственной Думой Конвенция «Об отмывании, выявлении, изъятии и конфискации доходов от преступной деятельности» прямо возлагает на Россию обязанность создания национальных законодательных механизмов по изъятию преступных доходов. Указанный законопроект может считаться надлежащей правовой базой для реализации Конвенции лишь при условии более четкой регламентации упомянутых процедур, в том числе и предусматривающих возвращение в Россию, в случае ее добросовестного сотрудничества с зарубежными правоохранительными органами, доходов, полученных от преступной деятельности и конфискованных в зарубежных странах, за вычетом расходов на их конфискацию.

Комитет Государственной Думы по кредитным организациям и финансовым рынкам, кроме того, счел необходимым доработать указанный проект федерального закона ко второму чтению по ряду иных направлений.

Так, вызывала весьма серьезные сомнения формулировка одной из норм законопроекта, предусматривающая обязанность организаций, осуществляющих операции с денежными средствами или иным имуществом, предоставлять уполномоченному органу в соответст-





вии с его письменными запросами документы и иную информацию о юридических и физических лицах, а также о проведенных этими лицами операциях с денежными средствами или иным имуществом, как подлежащих обязательному контролю, так и не подлежащих обязательному контролю. По мнению Комитета, эти полномочия представлялись чрезмерными. Опираясь на буквальное толкование данного положения, можно было сделать вывод о праве уполномоченного органа запрашивать у финансовых организаций фактически любую информацию о любых физических или юридических лицах. Единственным основанием для запроса информации являлось проведение какой-либо финансовой операции. Трудно себе представить сегодняшнее юридическое лицо или человека, хотя бы раз не прибегавших к услугам финансовых институтов. Таким образом, практически все население страны подпадало под контроль уполномоченного органа, и о нем могла собираться любая информация. Правомерным и логичным представлялся вопрос – зачем?

В этой связи Комитет полагал необходимым уточнить формулировку п.1 статьи 7 законопроекта с целью установления, что предоставление иной информации о юридических и физических лицах может осуществляться не по запросу уполномоченного органа, а только правоохранительным органам и только после возбуждения уголовного дела по признакам совершения конкретного преступления, предусмотренного Уголовным кодексом Российской Федерации, то есть в рамках оперативно-следственных мероприятий.

Серьезное замечание относилось и к пункту 2 статьи 7 законопроекта, где устанавливалась обязанность организаций, осуществляющих операции с денежными средствами или иным имуществом, направлять в уполномоченный орган сведения о любых операциях, в отношении которых возникают подозрения о том, что эти операции «осуществляются с целью легализации (отмывания) доходов, полученных преступным путем». В таком виде данное положение обязывало фактически все без исключения хозяйствующие организации, проводящие операции с каким-либо имуществом, организовывать внутренний контроль, причем критерии контроля определялись чрезвычайно расплывчато – вряд ли всем организациям было бы ясно, какие операции должны вызывать подозрения в отмывании денег.

Как и было оговорено при принятии законопроекта Государственной Думой в первом чтении 24 мая с.г., Комитет по кредитным организациям и финансовым рынкам в процессе подготовки данного проекта ко второму чтению принял целый ряд существенных поправок, поддержанных затем Государственной Думой.

Первое и самое важное. Комитет поддержал поправки, направленные на сужение понятия «легализация (отмывание)» доходов, исключив из него придание правомерного вида владению, пользованию и распоряжению доходами, полученными в результате уклонения от уплаты налогов (ст. 198 и ст. 199), невозвращения из-за границы средств в иностранной валюте (ст. 193), уклонения от уплаты таможенных платежей (ст. 194). Здесь необходимо четко и ясно объяснить, чем руководствовался Комитет и какие цели он преследовал. Депутаты исходили из того, что одним из эффективнейших способов борьбы с преступностью, особенно с организованной преступностью, является установление барьеров на пути использования денег, полученных преступниками, в легальной экономике. Если деньги нельзя использовать, то и уменьшается привлекательность их получения. Это очевидно. Преступности нужны пути и способы легализации своих преступных доходов. И задача государства как раз и состоит в том, чтобы не допустить проникновения в легальную экономику криминальных денег. Эти деньги не нужны экономике, они «грязные», они работают не на ее развитие, а на интенсификацию преступной деятельности.

Совсем другая картина наблюдается при анализе деятельности, связанной с уклонением от уплаты налогов. Источник средств, сокрытых от налоговых органов, – это вполне легальная честная экономическая деятельность. В ее основе нет преступления, это чистые деньги. Причины уклонения от уплаты налогов, невозвращения средств из-за границы, уклонения от уплаты таможенных платежей всем хорошо известны – это чрезмерный, непосильный налоговый пресс. В настоящее время Президент Российской Федерации, Правительство, парла-



мент принимают вполне конкретные меры по его облегчению. В этой связи Комитет посчитал оправданным допустить эти сокрытые от налогообложения средства в экономику, в том числе и не препятствуя их легализации.

На основании изложенного определение легализации (отмывания) доходов, полученных преступным путем, в законе теперь звучит следующим образом: «Придание правомерного вида владению, пользованию и распоряжению денежными средствами или иным имуществом, полученными в результате совершения преступления, за исключением преступлений, предусмотренных статьями 193 (невозвращение из-за границы средств в иностранной валюте), 194 (уклонение от уплаты таможенных платежей), 198 (уклонение гражданина от уплаты налогов), 199 (уклонение от уплаты налогов с организаций) УК РФ».

В этой связи необходимо особо подчеркнуть, что механизм действия данного законопроекта, по мысли Комитета, таков: организации, обязанные сообщать в уполномоченный орган о подозрительных операциях, передают сообщения о всех без исключения операциях, подпадающих под признаки обязательного контроля, без какого-либо предварительного анализа происхождения средств. Уполномоченный же орган проводит необходимые и предусмотренные законом проверочные мероприятия и в случае возникновения у него серьезных подозрений, что операция связана с преступными доходами, передает информацию об этом в правоохранительные органы для принятия решения (то есть возбуждать или не возбуждать уголовное дело). Причем передается опять же вся информация, в том числе и о подозрениях об уклонении от уплаты налогов. И правоохранительные органы будут проверять и эту информацию. Смысл предложений Комитета заключался в том, чтобы разделить ответственность: «отмыватели» преступных доходов должны отвечать *и за базовое преступление*, и за «отмывание» преступных доходов, в то время как лица, уклонявшиеся от налогов, – *только за уклонение от налогов*, что тоже является преступлением, ответственность за которое никто не собирается устранять, но не должны наказываться за легализацию этих средств.

Следующие серьезные изменения, внесенные в законопроект при подготовке его ко второму чтению, касаются положений статьи 7. Так, в первоначальном варианте норма пункта 1) статьи 7 предоставляла уполномоченному органу право запрашивать фактически у любых физических и юридических лиц любую информацию о любых физических и юридических лицах. Комитет счел это полномочие чрезмерным, находящимся на грани противоречия Конституции, запрещающей сбор информации о частной жизни граждан без их согласия. В новой редакции данный пункт предоставляет уполномоченному органу право запрашивать информацию, подлежащую обязательному фиксированию о проведенных физическими или юридическими лицами операциях и сделках, как подлежащих обязательному контролю, так и не подлежащих обязательному контролю. Иными словами, уполномоченный орган может запрашивать иную информацию, но только об операциях и сделках, а не о людях.

Изменены также правила и процедуры организации внутреннего контроля в организациях, осуществляющих операции с денежными средствами и иным имуществом. В отличие от предложений Правительства, подразумевающих, что указанные организации должны самостоятельно определять критерии отнесения той или иной операции к подозрительным, принятый Государственной Думой во втором чтении закон предусматривает целый ряд таких ориентировочных оснований. К ним относятся:

- запутанный или необычный характер сделки, не имеющей очевидного экономического смысла или очевидной законной цели;
- несоответствие сделки целям деятельности организации, установленным учредительными документами этой организации;
- выявления неоднократного совершения операций или сделок, характер которых дает основания полагать, что целью их осуществления является уклонение от процедур обязательного контроля, предусмотренных настоящим Федеральным законом. Данный перечень не является закрытым, так как предусмотрено, что процедуры внутреннего контроля должны быть направлены на выявление и иных сделок, в отно-



шении которых есть основания предполагать, что они осуществляются с целью легализации преступных доходов.

Также в законе четко регламентирована обязанность организаций, осуществляющих операции с денежными средствами и иным имуществом, передавать уполномоченному органу информацию о сделках, подлежащих обязательному контролю, и о сделках, являющихся подозрительными по мнению самой организации (выявленных при реализации процедур внутреннего контроля). Но при этом предусмотрен детальный перечень сведений, подлежащих передаче. Это позволяет избежать возможности даже неумышленного разглашения сведений, например, о личной жизни граждан. Закон, таким образом, ушел от возможности запрашивать и обязанности для организаций предоставлять иную, кроме прямо предусмотренной законом, информацию. Излишне говорить, что данное положение ограждает граждан от произвольного вмешательства государственных органов в их жизнь.

Кроме изложенного, Комитет Государственной Думы по кредитным организациям и финансовым рынкам рекомендовал к принятию еще целый ряд поправок редакционного и стилистического содержания, которые не изменяли смысла положений законопроекта, одобренного в первом чтении.

Подводя итог сказанному, следует вкратце еще раз перечислить основные моменты рассматриваемого закона, который был принят Государственной Думой 13 июля 2001 года, одобрен Советом Федерации 20 июля 2001 года и подписан Президентом Российской Федерации 7 августа 2001 года.

Во-первых, установлен перечень операций с денежными средствами и иным имуществом, подлежащих обязательному контролю.

Во-вторых, определены признаки операций, подлежащих выявлению при осуществлении процедур внутреннего контроля.

В-третьих, определены организации, которым вменяется в обязанность осуществлять обязательный и внутренний контроль.

В-четвертых, установлены права и обязанности уполномоченного органа, а также формы его взаимоотношений с иными федеральными органами власти.

В-пятых, довольно четко регламентированы правила использования переданной уполномоченному органу информации, в том числе и с целью сохранения банковской, коммерческой, налоговой и иной тайны.

Кроме сказанного непосредственно о Федеральном законе «О противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем», необходимо сказать и о внесенных в связи с его принятием изменений в Уголовный кодекс Российской Федерации. Как уже говорилось, статья 174 УК РФ предусматривала наказание за легализацию доходов, полученных незаконным путем. Очевидно, что такие несоответствия между законом и Уголовным кодексом, сводили на нет все усилия по созданию четких и непротиворечивых правил противодействия «отмыванию грязных денег». В связи с этим одновременно с принятием данного закона в УК РФ были внесены соответствующие поправки. Ныне Уголовный кодекс содержит две статьи, карающие за «отмывание». Статья 174 предусматривает наказание за легализацию денежных средств или иного имущества, приобретенных другими лицами преступным путем, а статья 174<sup>1</sup> – за аналогичные действия, но в отношении имущества, приобретенного самим «отмывателем» преступным путем. Другими словами, предусмотрена ответственность и в случае, когда преступник сам предпринимает действия по легализации своего преступного дохода, и в случае оказания ему подобных услуг другими лицами или организациями – так называемыми «прачечными». Но в обоих случаях речь идет уже о доходах, полученных преступным, а не незаконным путем.

Следует также отметить, что в соответствии с Федеральным законом «О противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем» Президент Российской Федерации 1 ноября 2001 года издал Указ «Об уполномоченном органе по противодействию легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем», в котором по-



становил образовать Комитет Российской Федерации по финансовому мониторингу (КМФ России), который подотчетен Министерству финансов РФ и является федеральным органом исполнительной власти, уполномоченным принимать меры по противодействию легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и координирующим деятельность в этой сфере иных федеральных органов исполнительной власти.

С 1 февраля 2002 года законодательство о противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, вступило в силу. Ближайшее будущее покажет, насколько оно продуктивно.