

M.L. Rodichev

FORMATION OF THE RUSSIAN MINISTRY OF INTERNAL AFFAIRS DEPARTMENTAL SYSTEM OF COUNTERACTING LEGALIZATION OF ILL-GOTTEN GAINS AND ITS RECENT ORGANIZATIONAL PROBLEMS

Maxim Rodichev – senior lecturer of the criminal law department of the State Institute of Economics, Finance, Law and Technologies, Gatchina; **e-mail:** petrogradets@bk.ru.

The facts of legalization of ill-gotten gains have been quite rarely revealed by Russian law-enforcement bodies recently. It is the author's opinion that this problem has been caused by imperfections of legislation, which governs this type of crime as well as by shortcomings within organizational management of state competent authorities. The article describes specific shortcomings in organization and administration of police operational activities, which gives grounds to consider the research issue to be quite relevant. The article consistently analyses the origin of the departmental system of counteracting legalization of ill-gotten gains and describes its current state.

While studying the author has used such methods as experts' survey and investigatory judicial practice research.

As a result the article proposes definite measures aimed at operations improvement within all District Departments of Internal Affairs operational units in the field of counteracting the type of the crime under research.

The conclusions proposed by the author complement and enlarge the system of knowledge in the field of operative crime detection activities theory dealing with counteracting legalization of ill-gotten gains.

Keywords: shadow economy; legalization (laundering) of ill-gotten gains; disclosure and revelation of facts of legalization of ill-gotten property.

М.Л. Родичев

ФОРМИРОВАНИЕ ВЕДОМСТВЕННОЙ СИСТЕМЫ МВД РОССИИ ПО ПРОТИВОДЕЙСТВИЮ ЛЕГАЛИЗАЦИИ ПРЕСТУПНЫХ ДОХОДОВ И НЕКОТОРЫЕ ПРОБЛЕМЫ ЕЕ ОРГАНИЗАЦИИ В НАСТОЯЩЕЕ ВРЕМЯ

Максим Леонидович Родичев – старший преподаватель кафедры уголовно-правовых дисциплин, Государственный институт экономики, финансов, права и технологий, г. Гатчина; **e-mail:** petrogradets@bk.ru.

Факты легализации преступных доходов выявляются правоохранными органами Российской Федерации в настоящее время достаточно редко. По мнению автора, данная проблема обусловлена как несовершенством законодательства, регулирующего противодействие рассматриваемому виду преступности, так и недостатками в организации работы компетентных государственных органов. В статье рассмотрены некоторые, характерные для настоящего времени, недостатки в организации работы оперативных подразделений полиции по противодействию легализации преступных доходов, что позволяет сделать вывод об актуальности темы работы.

В статье последовательно рассмотрен процесс возникновения ведомственной системы МВД России по организации противодействия легализации преступных доходов и ее со-

временное состояние. В ходе исследования автором использовались такие методы, как опросы экспертов и изучение следственно-судебной практики.

В статье предлагаются конкретные меры, направленные на совершенствование работы оперативных подразделений ОВД по противодействию рассматриваемому виду преступности.

Предложенные автором выводы дополняют систему научных знаний теории оперативно-розыскной деятельности, касающихся сферы противодействия легализации преступных доходов.

Ключевые слова: *теневая экономика; легализация (отмывание) преступных доходов; выявление и раскрытие фактов легализации имущества, приобретенного преступным путем.*

Противодействие легализации преступных доходов – сравнительно новое направление деятельности для правоохранительных органов Российской Федерации.

Несмотря на то, что СССР, а впоследствии Российская Федерация своевременно присоединялись к международным договорам, посвященным противодействию легализации преступных доходов, такого преступления, как легализация имущества, приобретенного преступным путем, до 1 января 1997 года в уголовном законе нашего государства не существовало.

В свою очередь, подобное положение вещей приводило к тому, что задачи по противодействию легализации (отмыванию) преступных доходов перед органами государственной власти СССР не ставились и целенаправленной систематической работы правоохранительными органами СССР, а впоследствии и России, направленной на предупреждение, выявление и раскрытие преступлений рассматриваемого вида, до 1997 года не велось.

В этом отношении наше государство значительно уступает родоначальнику борьбы с легализацией преступных доходов – США, правоохранительными органами которых накоплен почти 80-летний опыт по противодействию легализации преступных доходов, а также некоторым странам Европейского Союза.

Признание легализации преступных доходов в качестве преступления в России произошло только в 1997 году, когда начал действовать новый Уголовный Кодекс РФ, в который была включена статья 174 «Легализация (отмывание) денежных средств или иного имущества, приобретенных незаконным путем» [1].

Признание легализации преступных

доходов преступлением, включение в уголовный закон нормы, предусматривающей ответственность за легализацию имущества, приобретенного преступным путем, повлекло со стороны государства соответствующие правовые и организационные меры, направленные на формирование системы органов государственной власти, ответственных за противодействие отмыванию преступных доходов.

В связи с необходимостью противодействия новому виду преступности, в соответствии с совместным Приказом МВД РФ № 335, Минфина РФ № 31н, МНС РФ № ГБ-3-34/133, ГТК РФ № 297, ФСБ РФ № 194, ФСНП РФ № 160, ВЭК РФ № 90, Минэкономики РФ № 244, Минюста РФ № 181 от 14.05.1999 г. при МВД России был создан Межведомственный центр по противодействию легализации (отмыванию) доходов, полученных незаконным путем (далее – Центр).

В соответствии с вышеуказанным правовым актом, Центр являлся подразделением при МВД России (на правах управления), обеспечивающим взаимодействие федеральных органов исполнительной власти в сфере борьбы с легализацией (отмыванием) доходов, полученных незаконным путем.

Центр возглавлял начальник, который назначался на должность и освобождался от должности Министром внутренних дел Российской Федерации по представлению начальника Главного управления по борьбе с экономическими преступлениями (далее – ГУБЭП) МВД России и являлся одновременно по должности заместителем начальника ГУБЭП МВД России.

При создании Центра в его состав входили такие структурные подразделения, как отдел анализа и стратегических

исследований и отдел оперативно-розыскных мероприятий.

Межведомственный центр по противодействию легализации (отмыванию) доходов, полученных незаконным путем, при МВД России, действовал немногим более 3 лет и был упразднен 13 ноября 2002 года [4], в связи с учреждением Комитета Российской Федерации по финансовому мониторингу (КФМ России) как единого органа, уполномоченного принимать меры по противодействию легализации доходов, полученных преступным путем [3].

Впоследствии, в соответствии с Указом Президента РФ от 09.03.2004 г. № 314 «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти» [5], КФМ России был преобразован в Федеральную службу по финансовому мониторингу (ФСФМ РФ).

Легализация денежных средств и иного имущества, приобретенного преступным путем, всегда является дополнительным преступным актом, совершенным после первоначального (предикатного) преступления. В частности, легализация преступных доходов может быть совершена после совершения таких преступлений, как незаконный оборот наркотических средств и психотропных веществ, хищения, получение взятки, незаконное предпринимательство, и иных преступлений в сфере экономической деятельности. В силу этого легализация преступных доходов может быть выявлена, в принципе, любым субъектом оперативно-розыскной деятельности, в компетенцию которого входит противодействие преступности определенного вида. Как показывает статистика, наиболее часто легализация преступных доходов выявляется оперативными подразделениями МВД РФ, УФСКН РФ и ФСБ РФ.

Каждый из субъектов ОРД формирует свою внутреннюю правовую базу и организует противодействие легализации преступных доходов в закрепленной за ним сфере оперативного обслуживания, исходя из своих задач и имеющихся возможностей.

В целях формирования системы про-

тиводействия легализации доходов, полученных от преступлений, предупреждение, выявление и раскрытие которых относится к компетенции органов внутренних дел, МВД России были предприняты следующие мероприятия.

В соответствии с приказом МВД России от 25 сентября 2002 года № 33 создано оперативно-розыскное бюро № 9 (ОРБ) по борьбе с отмыванием доходов, полученных преступным путем, и подрыву экономических основ терроризма.

В соответствии с положением, утвержденным вышеуказанным приказом, основными задачами ОРБ № 9 являлись:

1. Организационная и методологическая поддержка, анализ и координация деятельности региональных подразделений в сфере выявления преступлений, связанных с отмыванием преступных доходов.

2. Непосредственное участие в противодействии отмыванию преступных доходов.

3. Организация взаимодействия с Росфинмониторингом, другими федеральными органами и иностранными правоохранительными органами [9. С. 476].

Во исполнение указания МВД России от 31 декабря 2002 года № 1/7855 в управлениях (министерствах) внутренних дел на уровне субъектов РФ были созданы специализированные подразделения по противодействию легализации (отмыванию) денежных средств и иного имущества, приобретенного преступным путем.

Данные подразделения представляли из себя отделения (группы), структурно входящие в состав отделов по противодействию преступности в кредитно-финансовой сфере управлений (отделов) по борьбе с экономическими преступлениями управлений (министерств) внутренних дел на уровне субъектов РФ.

Отделения (группы) по противодействию легализации преступных доходов отвечали за выявление преступлений, предусмотренных статьями 174 и 174.1 УК РФ, на территории конкретного региона. Сотрудники указанных подразделений проводили оперативно-розыскные мероприятия, направленные на выявление и

раскрытие фактов легализации, осуществляли оперативное сопровождение возбужденных уголовных дел, а также оказывали необходимую практическую помощь сотрудникам нижестоящих подразделений. Кроме того, они готовили обзоры о результатах деятельности оперативных подразделений ОВД по противодействию рассматриваемому виду преступности на территории конкретного региона и осуществляли методическое обеспечение работы по выявлению и раскрытию преступлений, предусмотренных ст. 174 и 174.1 УК РФ.

В нижестоящих подразделениях – отделах (отделениях, группах) по борьбе с экономическими преступлениями в составе управлений (отделов) внутренних дел на районном уровне, за линией противодействия легализации преступных доходов закреплялся оперативный сотрудник, который отвечал за выявление преступлений, предусмотренных ст. 174 и 174.1 УК РФ, на территории конкретного района. Как правило, за данной линией работы закреплялся оперуполномоченный, отвечающий за противодействие преступности в кредитно-финансовой сфере. Он вел дело по рассматриваемой линии работы, в котором, в порядке, предусмотренном ведомственными правовыми актами, накапливалась поступающая оперативная информация и отражались результаты ее проверки, проводил оперативно-розыскные мероприятия, направленные на выявление и раскрытие фактов легализации, осуществлял оперативное сопровождение возбужденных уголовных дел, а также готовил необходимые отчетные документы.

Итоги работы районных подразделений по линии противодействия легализации преступных доходов ежеквартально подводились управлениями (отделами) по борьбе с экономическими преступлениями управлений (министерств) внутренних дел на уровне субъектов РФ, исходя из которых предпринимались необходимые меры, направленные на улучшение показателей работы.

Указанная организация работы по противодействию легализации преступных доходов претерпела существенные

изменения в результате реформы МВД РФ, начавшейся с принятием федерального закона от 07.02.2011 года № 3-ФЗ «О полиции».

Так, после изменения структуры ОВД, в том числе упразднения подразделений по налоговым преступлениям, преобразования подразделений по борьбе с экономическими преступлениями в подразделения экономической безопасности и противодействия коррупции, отдельные подразделения, ответственные за противодействие легализации преступных доходов, перестали существовать. Задача по выявлению легализации преступных доходов была возложена на все подразделения экономической безопасности и противодействия коррупции, вне зависимости от их линий работы и сфер оперативного обслуживания.

Указанные меры, а также изменения редакций ст. 174.1 УК РФ, вступившие в силу после принятия федерального закона от 07.04.2010 г. № 60-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» [2], привели к тому, что преступления, предусмотренные ст. 174 и 174.1 УК РФ стали выявляться в настоящее время крайне редко.

Так, в 2013 году общее количество фактов легализации, выявленных сотрудниками ОВД, составило 258 преступлений (-26,5% к АППГ), при этом количество выявленных сотрудниками ОВД лиц, дела по которым направлены в суд, составило всего 28 человек (-37,8% к АППГ) [11].

Для сравнения, в 2010 году, после изменения 07.04.2010 г. редакции ст. 174.1 УК РФ [2], изъятия у ОВД права проведения проверок и ревизий финансовой, хозяйственной, предпринимательской и торговой деятельности [6] и других изменений в законодательстве, направленных на смягчение уголовной ответственности за преступления в сфере экономики, количество фактов легализации, выявленных сотрудниками ОВД, составило 1452 преступления, при этом количество выявленных сотрудниками ОВД лиц, дела по которым направлены в суд, составило 284 человека [10]. Таким образом, за 3 года, во время которых законодательство в рассматри-

ваемой сфере принципиально не менялось, количество преступлений, предусмотренных ст. 174 и 174.1 УК РФ, выявленных сотрудниками ОВД, сократилось в 5,6 раза, а количество выявленных сотрудниками ОВД лиц, дела по которым направлены в суд, сократилось в 10,1 раза.

Исходя из этих показателей, можно сделать вывод о том, что современная организация системы противодействия легализации преступных доходов оперативными подразделениями ОВД не эффективна и явно требует совершенствования.

В 2013 году автором настоящей статьи было проведено анкетирование 146 сотрудников подразделений экономической безопасности и противодействия коррупции всех субъектов РФ, входящих в состав Северо-Западного федерального округа.

Анкетирование показало, что наиболее часто преступные доходы размещаются в кредитно-финансовой системе (65,9%), сфере строительства и на рынке недвижимости (59,8%), в сфере внешнеэкономической деятельности (31,2%), лесопромышленном комплексе (25,8%), топливно-энергетическом комплексе (22,4%), потребительском рынке (21%), агропромышленном комплексе (12,2%).

Указанные результаты также подтверждаются исследованиями таких авторитетных ученых, как О.В. Зимин [8] и Р.В. Жубрин [7].

Исходя из полученных результатов, выявление подразделениями экономической безопасности и противодействия коррупции легализации преступных доходов теоретически возможно при работе по любым направлениям оперативно-служебной деятельности и в любой сфере оперативного обслуживания: в кредитно-финансовой сфере, в сфере строительства, на рынке недвижимости, в сфере внешнеэкономической деятельности, лесопромышленном комплексе, топливно-энергетическом комплексе, потребительском рынке, агропромышленном комплексе, а также при противодействии преступлениям коррупционной направленности в органах государственной власти и местного самоуправления.

Кроме того, выявление легализации преступных доходов возможно подразделениями уголовного розыска, в том числе, в ходе работы по противодействию незаконному обороту наркотических средств, подразделениями по противодействию экстремизму, собственной безопасности, межрегиональными оперативно-розыскными подразделениями территориальных органов МВД России на окружном уровне и другими оперативными подразделениями МВД России при осуществлении ими своих функций.

Исходя из вышеизложенного, упразднение отдельных подразделений по противодействию легализации преступных доходов в структуре подразделений экономической безопасности и противодействия коррупции ОВД, по нашему мнению, является правильным организационным решением.

Вместе с тем, необходимость выявления и раскрытия профилирующих для конкретного оперативного подразделения преступлений, а также отсутствие в оперативных подразделениях лиц, ответственных за выявление преступлений, предусмотренных ст. 174 и 174.1 УК РФ, приводит к тому, что выявление фактов легализации преступных доходов становится второстепенной задачей, решать которую нет большой необходимости, что, в свою очередь, также приводит к снижению показателей по рассматриваемой линии работы.

Отдельной проблемой является то, что приоритет работы по противодействию легализации преступных доходов не получил отражения в системе изучения и оценки оперативно-служебной деятельности территориальных органов МВД России по обеспечению экономической безопасности и противодействию коррупции, утвержденной распоряжением МВД России № 1/5107 от 31 мая 2013 года.

Так, в соответствии с п. 5 «Методики оценки деятельности территориальных органов Министерства внутренних дел Российской Федерации по обеспечению экономической безопасности и противодействию коррупции на основе ведомственных статистических и иных форм от-

четности», утвержденной распоряжением МВД России № 1/5107 от 31 мая 2013 года, установлено, что эффективность ведомственной оценки подразделений ЭБиПК оценивается по следующим основным направлениям:

- выявление тяжких и особо тяжких преступлений экономической направленности;

- выявление преступлений экономической направленности, следствие по которым обязательно, совершенных в крупном и особо крупном размере;

- противодействие коррупции, в том числе фактам получения взятки;

- противодействие организованной преступности;

- выявление налоговых преступлений;

- защита бюджетных средств;

- выявление преступлений, имеющих общественный резонанс либо отвечающих требованиям значимости, указанным в приложении № 1 к Инструкции, утвержденной приказом МВД России от 03.08.2012 г. № 759дсп;

- возмещение ущерба.

Необходимо отметить, что составы преступлений, предусмотренные ч. 1 – ч.3 ст. 174 ст. 174.1 УК РФ, т.е. легализация имущества, приобретенного преступным путем, совершенная в крупном размере, группой лиц по предварительному сговору, лицом с использованием своего служебного положения, не относятся к категории тяжких и особо тяжких преступлений экономической направленности, а также не относятся к иным категориям преступлений, выявление которых должно осуществляться оперативными подразделениями ЭБиПК в приоритетном порядке.

Таким образом, выявление легализации имущества, приобретенного преступным путем, не является отдельным критерием ведомственной оценки эффективности работы подразделений ЭБиПК, что напрямую сказывается на показателях по рассматриваемому направлению деятельности.

В связи с вышеизложенным, представляется целесообразным сформулировать п. 5 «Методики оценки деятельности

территориальных органов Министерства внутренних дел Российской Федерации по обеспечению экономической безопасности и противодействию коррупции на основе ведомственных статистических и иных форм отчетности», утвержденной распоряжением МВД России № 1/5107 от 31 мая 2013 года, в следующей редакции: «Эффективность ведомственной оценки подразделений ЭБиПК оценивается по следующим основным направлениям:

- выявление тяжких и особо тяжких преступлений экономической направленности;

- выявление преступлений экономической направленности, следствие по которым обязательно, совершенных в крупном и особо крупном размере;

- противодействие коррупции, в том числе фактам получения взятки;

- противодействие организованной преступности;

- выявление налоговых преступлений;

- защита бюджетных средств;

- *противодействие легализации денежных средств и иного имущества, приобретенного преступным путем;*

- выявление преступлений, имеющих общественный резонанс либо отвечающих требованиям значимости, указанным в приложении № 1 к Инструкции, утвержденной приказом МВД России от 03.08.2012 г. № 759дсп;

- возмещение ущерба».

Подобная редакция п. 5 «Методики оценки деятельности территориальных органов Министерства внутренних дел Российской Федерации по обеспечению экономической безопасности и противодействию коррупции на основе ведомственных статистических и иных форм отчетности», на наш взгляд, нацелит подразделения экономической безопасности и противодействия коррупции на выявление фактов легализации преступных доходов и будет способствовать повышению показателей по рассматриваемому направлению работы.

ЛИТЕРАТУРА

1. Уголовный кодекс Российской Федерации // Собрание законодательства РФ.

1996. 17 июня. № 25. Ст. 2954.

2. Федеральный закон Российской Федерации от 07.04.2010 г. № 60-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» // Российская газета. 2010. 9 апреля. № 75.

3. Указ Президента Российской Федерации от 1 ноября 2001 г. № 1263 «Об уполномоченном органе по противодействию легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2001. № 45. Ст. 4251.

4. Приказ МВД РФ № 880, ФСБ РФ № 651, ГТК РФ № 1200, ФСНП РФ № 489, Минфина РФ № 84н, МНС РФ № БГ-3-06/651, Минюста РФ № 313, Минэкономразвития РФ № 372 от 13.11.2002 г. «О признании утратившим силу межведомственного приказа». Документ опубликован не был.

5. Указ Президента РФ от 09.03.2004 г. № 314 «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти» // Российская газета. 2004. 12 марта. № 50.

6. Приказ МВД РФ от 08.01.2009 г. №

12 «О признании утратившими силу отдельных нормативных правовых актов МВД России» // Российская газета. 2009. 6 марта. № 39.

7. *Жубрин Р.В.* Противодействие легализации преступных доходов (зарубежный и российский опыт): монография. М.: АПКИППРО, 2010.

8. *Зимин О.В., Быстрова Ю.В.* Современная парадигма понятия «Легализация (отмывание) преступных доходов»: монография / ВНИИ МВД России. М., 2009.

9. *Зубков В.А., Осипов С.К.* Российская Федерация в международной системе противодействия легализации (отмыванию) преступных доходов и финансированию терроризма. М.: Спецкнига, 2007.

10. Сведения о состоянии преступности за 2010 год // Официальный сайт МВД РФ. URL: http://www.mvd.ru/presscenter/statistics/reports/show_88233/ (дата обращения: 11.02.2014)

11. Сведения о состоянии преступности за 2013 год // Официальный сайт МВД РФ. URL: http://mvd.ru/upload/site1/document_file/H8NGnfdiEу.pdf (дата обращения: 11.02.2014)