

**М.Л. Родичев**

## **ПОЯВЛЕНИЕ И РАЗВИТИЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА О ПРОТИВОДЕЙСТВИИ ЛЕГАЛИЗАЦИИ ПРЕСТУПНЫХ ДОХОДОВ**

*Рассмотрена история зарождения и развития законодательства о противодействии легализации преступных доходов. Проведен подробный анализ законодательных мер по противодействию легализации преступных доходов в историческом аспекте.*

**Ключевые слова:** легализация преступных доходов; теневая экономика; законодательство о противодействии легализации преступных доходов.

*The article considers the origins and development of the legislation on counteracting the legalization of criminal income. We carry out a detailed analysis of legislative measures to counteract the legalization of criminal income in hindsight.*

**Keywords:** legalization of criminal income; shadow economy; legislation on counteracting the legalization of criminal income.

С действиями, направленными на придание легальности получаемых денежных средств, человечество начало сталкиваться еще в средние века, при маскировке доходов ростовщиками. В то время в западноевропейских клерикальных государствах ростовничество запрещалось католической церковью, вследствие чего лица, выдававшие ссуды под проценты, были вынуждены предпринимать различные меры для придания законности получаемым ими доходам.

Известно несколько способов совершения обманных действий, использовавшихся торговцами или ростовщиками. Они, например, договаривались между собой с целью искусственно повысить обменный курс, объясняя, что процент по платежам является специальной премией для компенсации риска или платой за поздний платеж. При этом тот, кто давал, и тот, кто брал деньги, договаривались, что такая задержка по платежу якобы имела место.

Понятие «легализация преступных доходов» приобрело особую актуальность в США в 30-е годы прошлого века, когда у членов организованных преступных формирований возникла необходимость объяснения источников появления у них имущества перед налоговыми органами. В

то время власти столкнулись с серьезными проблемами в борьбе с организованной преступностью, отличительными чертами которой были законы молчания (омерта), уничтожение и запугивание свидетелей, противодействие расследованию и коррупция. Поэтому в те годы был изобретен новый способ противодействия организованной преступности – ее лидеров стали привлекать к уголовной ответственности не за общеуголовные преступления, доказать которые было затруднительно, а за расходы, не соответствующие легальным доходам, с которых был уплачен налог. Реакцией организованной преступности на такую политику стала легализация доходов, что позволяло уплатить налог и тратить деньги, не опасаясь уголовного преследования за уклонение от уплаты налогов. Легализация преступных доходов делала новые способы борьбы с преступностью значительно менее эффективными, что вызвало негативную реакцию со стороны властей.

В целях придания правомерного вида владению своим имуществом преступники декларировали поступающие наличные денежные средства как выручку от работы принадлежащих им прачечных, ресторанов и других предприятий сферы потребительского рынка, в то время как в ре-

альности указанные денежные средства поступали к ним в результате вымогательств, незаконных азартных игр, проституции, контрабанды алкогольной продукции и других видов преступной деятельности.

Некоторые исследователи выдвигают версию, что «первооткрывателем» преступной деятельности по легализации преступных доходов был чикагский гангстер Аль Капоне. В 30-е годы прошлого века он владел прачечными, что давало ему возможность смешивать легальную и нелегальную наличность и декларировать итоговый доход как полученный от легального бизнеса.

В США понятие «отмывание» денег (money laundering) вновь стало актуальным в 1973 году в связи с выявленным фактом получения в ходе предвыборной кампании сторонниками Президента США Ричарда Никсона 200 тысяч долларов США, которые ранее были направлены в Мексику в качестве пожертвований.

В начале 1980-х указанный термин стал использоваться в судебных процессах в Европе и США, а затем был закреплен в ряде международных нормативных правовых актов.

Первоначально термин «отмывание денег» использовался преимущественно в сфере противодействия незаконному распространению наркотических средств и обозначал процесс преобразования денежных средств, полученных от реализации наркотиков, в легальные деньги. Было предложено несколько определений указанного понятия. Например, президентская комиссия США по организованной преступности в 1984 году использовала следующую формулировку: «Отмывание денег – процесс, посредством которого скрывается существование, незаконное происхождение или незаконное использование доходов и затем эти доходы маскируются таким образом, чтобы казаться имеющими законное происхождение» [4. С. 47].

Законодательство в сфере противодействия легализации преступных доходов впервые возникло в США и явилось впоследствии моделью для соответствующих

правовых актов стран Европы. Так, в 1970 году в США были приняты Закон «О предоставлении информации о валюте и операциях за рубежом» и Закон «О банковской тайне или секретных банковских операциях», а в 1986 году первый из них был пересмотрен и с этого времени фигурирует уже как Закон «О контроле над отмыванием денег».

Юридически термин «легализация преступных доходов» впервые был закреплен в Конвенции Организации Объединенных Наций о борьбе против незаконного оборота наркотических средств и психотропных веществ, заключенной в Вене 19 декабря 1988 года и вступившей в силу 11 ноября 1990 года.

В период 1988–1990 годов было издано значительное количество международных нормативных правовых актов, регулирующих противодействие легализации имущества, приобретенного преступным путем.

Так, 9 декабря 1988 года Базельским комитетом по банковскому надзору была принята Декларация «О предотвращении преступного использования банковской системы в целях отмывания денежных средств». В Декларации кредитным учреждениям было рекомендовано разработать и ввести в практику следующие процедуры, направленные на противодействие отмыванию денег, приобретенных преступным путем:

- идентификация всех клиентов кредитного учреждения;
- соответствие деятельности кредитного учреждения законодательству по противодействию сомнительным финансовым операциям;
- сотрудничество с правоохранительными органами в той степени, в которой это допускают действующие нормативные акты в отношении конфиденциальности информации [3. С. 46].

Следующим шагом, направленным на противодействие легализации преступных доходов, стало решение в ходе Парижского саммита 1989 года «Группы семи» ведущих промышленно развитых демократических государств мира о создании ФАТФ – Группы разработки финансовых

мер борьбы с отмыванием денег. ФАТФ является межправительственной организацией, цель которой – разработка и действие политике государств, направленной на борьбу с отмыванием денег [4. С. 138].

ФАТФ к следующему саммиту «Группы семи», который состоялся в 1990 году в Хьюстоне (США), был подготовлен отчет, в котором содержалось сорок рекомендаций по борьбе с отмыванием денег. Указанные рекомендации устанавливали основные направления правового регулирования по противодействию легализации преступных доходов.

В ходе саммита «Группы семи», состоявшегося в 1990 году в Хьюстоне, странами – участницами был одобрен представленный ФАТФ отчет и приняты обязательства по выполнению указанных сорока рекомендаций. Кроме того, члены «Группы семи» призвали остальные страны принимать участие в борьбе с легализацией имущества, приобретенного преступным путем, а также выполнять рекомендации ФАТФ.

Значительным шагом в деле нормативного регулирования противодействия легализации преступных доходов стало принятие Конвенции Совета Европы № 141 «Об отмывании, выявлении, изъятии и конфискации доходов от преступной деятельности» от 8 ноября 1990 года, которая расширила перечень источников преступных доходов. Помимо выручки от продажи наркотиков, указанная конвенция признала преступными доходами средства, полученные от других видов преступной деятельности.

В Конвенции, впервые в мировой юридической практике, предусмотрена упрощенная процедура сношений между правоохранительными органами сотрудничающих государств (ст.ст. 23–35), в соответствии с которой направление и исполнение запросов осуществляется через назначенные сторонами центральные органы либо через подразделения Интерпола (Международная организация уголовной полиции). Кроме того, в Конвенции содержатся нормы, посвященные определению специальных терминов, мерам по

расследованию и конфискации, специальным полномочиям и приемам расследования, международному сотрудничеству, порядку направления запросов и их исполнению. Таким образом, указанная Конвенция является первым межгосударственным документом, посвященным исключительно проблеме борьбы с отмыванием незаконных доходов.

Несмотря на то, что Конвенция была принята Советом Европы, ее положения вошли в законодательство не только европейских государств.

В 1990 году Генеральной Ассамблеей ООН были приняты несколько правовых актов, имеющих отношение к сфере противодействия легализации преступных доходов, в том числе: типовой договор о выдаче (резолюция 45/116), типовой договор о взаимной помощи в области уголовного правосудия (резолюция 45/117), типовой договор о передаче уголовного судопроизводства (резолюция 45/118) и типовой договор о передаче надзора за правонарушителями, которые были условно осуждены или условно освобождены (резолюция 45/119), а также резолюция 45/123 о международном сотрудничестве в борьбе с организованной преступностью.

Следующим важным нормативным правовым актом, принятым на межгосударственном уровне, стала Директива Совета Европейского Союза от 10 июня 1991 года «О предотвращении использования финансовой системы в целях отмывания денег».

Директивой предписано установить для кредитных учреждений обязанности идентифицировать своих клиентов при установлении деловых отношений и в случае проведения операций на сумму свыше 15 тысяч экю; фиксировать и хранить информацию о клиентах и их банковских операциях; информировать компетентные органы о подозрительных банковских операциях и предоставлять информацию по их запросам; воздерживаться от проведения подозрительных банковских операций; разрабатывать и применять процедуры внутреннего контроля и программы обучения персонала [3. С. 47].

Необходимо отметить, что нормы, содержащиеся в Директиве, имели не рекомендательный, а общеобязательный характер для государств, входящих в Европейский союз, и являлись стандартом, на основе которого в дальнейшем принимались внутригосударственные правовые акты.

Очередной виток усиления борьбы с легализацией имущества, приобретенного преступным путем, пришелся на 1995–1996 годы.

В июне 1995 года, по результатам встречи в Брюсселе представителей 24 стран и ряда международных организаций, была образована Группа «Эгмонт», основными задачами которой провозглашались содействие созданию государствами своих подразделений финансовой разведки и организация сотрудничества между ними. Одним из наиболее важных результатов деятельности группы «Эгмонт» стало создание сайта с ограниченным доступом в Интернете, который позволяет членам этой группы общаться друг с другом по закрытым каналам электронной почты и получать информацию, касающуюся складывающихся ситуаций, тенденций, аналитических средств и новых технологических возможностей [2. С. 167].

В 1996 году, на сессии Генеральной Ассамблеи ООН была принята Декларация «О преступности и общественной безопасности», в которой содержался призыв к странам-участницам ООН о взаимном сотрудничестве в целях противодействия отмыванию денег, а также совершению других видов транснациональных преступлений. Кроме того, в этом же году была принята Программа ООН по международному контролю над наркотиками, в которой вопросу борьбы с отмыванием преступных доходов был посвящен раздел.

Последующий период характеризуется распространением принятых членами ФАТФ стандартов противодействия легализации преступных доходов среди других государств, в том числе, созданием региональных объединений стран в указанных целях, по типу ФАТФ.

Так, в период 1996–1999 годов были заключены международные договоры, направленные на противодействие легализации преступных доходов, между государствами Карибского региона, СНГ, Азии, Андского региона.

Государствами-членами СНГ заключено межправительственное Соглашение «О сотрудничестве в борьбе с преступлениями в сфере экономики» от 12.04.1996 г. Также этими странами были приняты модельные законы: модельный Уголовный кодекс и модельный Закон «О борьбе с организованной преступностью».

В 1997 году была принята Глобальная программа ООН по борьбе с отмыванием денег (GPML). Как отмечают эксперты, основными задачами указанной программы являлось развитие международного сотрудничества в сфере противодействия отмыванию денег и внедрение соответствующих правовых механизмов, включая создание подразделений финансовой разведки, что, в свою очередь, должно было привести к синхронному применению международных стандартов противодействия легализации преступных доходов в разных странах [3. С. 55].

Специальная сессия Генеральной Ассамблеи ООН, в рамках Глобальной программы ООН против отмывания доходов на 1997–1999 годы, 10 июня 1998 года приняла Политическую декларацию и План действий против отмывания доходов, в которых подчеркивается, что государства, еще не принявшие соответствующих мер, должны до 2003 года привести свое национальное законодательство по борьбе с отмыванием доходов в соответствие с международно признанными нормами [1. С. 44].

Необходимо отметить принятие Советом Европы в 1999 году Конвенции об уголовной ответственности за коррупцию от 27 января 1999 г., которой предусмотрена возможность направления запросов об оказании правовой помощи, не предусматривающих принудительных мер, правоохранительными органами различных государств непосредственно друг другу (ст. 30). Кроме того, в соответствии с ч. 1 ст. 23 указанной Конвенции, предусмотре-

на обязанность сотрудничающих сторон принимать меры для законодательной регламентации вопросов собирания доказательств, розыска, выявления, наложения ареста и изъятия орудий совершения преступлений и полученных криминальных доходов или имущества, стоимость которого эквивалентна доходам, подлежащим конфискации.

Также необходимо отметить принятие Генеральной Ассамблеей ООН в декабре 1999 г. Конвенции по борьбе с финансированием терроризма. Указанной Конвенцией предусмотрены блокирование номеров (анонимных) банковских счетов, обязательная идентификация их держателей, немедленное сообщение в государственные органы о всех сомнительных финансовых операциях, возможность применения санкций в отношении кредитных учреждений, которые не выполняют установленные требования по противодействию легализации преступных доходов, сотрудничество с Интерполом и ФАТФ, а также иные меры.

Россия постепенно присоединялась к международной системе противодействия легализации преступных доходов. Так, 30 июня 1995 г. было заключено «Соглашение между Правительством Соединенных Штатов Америки и Правительством Российской Федерации о сотрудничестве по уголовно-правовым вопросам», которым предусматривается возможность оказания правовой помощи при осуществлении мер, связанных с наложением ареста, конфискацией имущества и взаимной передачей сторонам имущества, приобретенного преступным путем. Аналогичные договоры, предусматривающие возможность оказания указанной правовой помощи, были заключены Российской Федерацией с рядом других стран.

В России уголовная ответственность за легализацию (отмывание) денежных средств или иного имущества, приобретенных незаконным путем, была впервые предусмотрена в ст. 174 Уголовного Кодекса РФ, который начал действовать с 01.01.1997 года. Необходимо отметить, что диспозиция указанной статьи устанавливала уголовную ответственность за ле-

гализацию любых незаконных доходов, что значительно превышало установленные международные стандарты, в соответствии с которыми предусматривалась ответственность за легализацию только преступных доходов. По нашему мнению, диспозиция статьи 174 УК РФ, в ее первоначальной редакции, была сформулирована достаточно удачно. Ее основным недостатком являлось отсутствие нижнего порога стоимости легализуемых незаконных доходов, что формально позволяло незначительным административным правонарушениям быть предикатными для преступления, предусмотренного ст. 174 УК РФ.

В 1997 году при МВД России был открыт Межведомственный центр по противодействию легализации (отмыванию) доходов, полученных незаконным путем. С апреля 1998 по ноябрь 2002 года (до создания КФМ России) указанный центр, состоявший из сотрудников различных ведомств, оказывал методическую и практическую помощь в выявлении, раскрытии и расследовании указанных преступлений, предусмотренных ст. 174 УК РФ.

Несмотря на меры, предпринятые нашим государством, в 2000 году ФАТФ включила Россию в «черный список» государств, неэффективно противодействующих легализации «грязных» денег.

В целях усиления борьбы с рассматриваемым видом преступности 28 мая 2001 года Российской Федерацией была ратифицирована Европейская Конвенция «Об отмывании, выявлении, изъятии и конфискации доходов от преступной деятельности», а также были приняты Федеральный закон от 07.08.2001 г. № 115-ФЗ «О противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма» и Федеральный закон от 07.08.2001 г. № 121-ФЗ «О внесении изменений и дополнений в законодательные акты Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона "О противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем"».

Кроме того, в соответствии с Указом Президента РФ от 01.11.2001 г. № 1263 «Об уполномоченном органе по противо-

действию легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма» была образована Российская финансовая разведка – Комитет по финансовому мониторингу (КФМ РФ). Впоследствии, в соответствии с Указом Президента РФ от 09.03.2004 г. № 314 «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти», КФМ России был преобразован в Федеральную службу по финансовому мониторингу (ФСФМ РФ).

В результате предпринятых мер 11 октября 2002 года на сессии ФАТФ в Париже было принято решение об исключении России из списка стран, не предпринимающих должных усилий по борьбе с отмыванием денег.

Подводя итоги, необходимо отметить, что действующее законодательство России в области противодействия отмыванию преступных доходов имеет тенденцию приближения к международным стандартам, но еще не соответствует им в полной мере. Безусловно, положительными шагами являются открытие в 2004 году Российского национального контактного пункта по взаимодействию с Европолем, ратификация в 2006 году Россией Конвенции Совета Европы об уголовной ответственности за коррупцию от 27 января 1999 г., а также ряд других мер. Тем не менее, до настоящего времени в действующем законодательстве России нет норм, эффективно препятствующих проникновению преступных доходов в банковский сектор. Другим существенным недостатком является отсутствие у орга-

нов, осуществляющих оперативно-розыскную деятельность, полномочий по получению информации, составляющей банковскую тайну, при выявлении и раскрытии преступлений, связанных с легализацией преступных доходов, что также не соответствует международным стандартам.

По мере устранения указанных, а также некоторых других недостатков и усиления международного сотрудничества в рассматриваемой сфере противодействие легализации преступных доходов в Российской Федерации, несомненно, будет более эффективным.

### ЛИТЕРАТУРА

1. Алиев В.М., Болотский В.С. Разработка российского законодательства о противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных незаконным путем: некоторые дискуссионные вопросы // Государство и право. 1999. № 6.

2. Злоченко Я.М. Основы методики расследования и международного сотрудничества по противодействию легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем: дис. ... канд. юрид. наук. Екатеринбург, 2001.

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

4. Осмаев И.Б. Международные и национальные правовые средства борьбы с отмыванием преступных доходов. М.: Изд-во РУДН, 1999.