

УДК 351.731(575.2)

**ОСНОВНЫЕ ЭТАПЫ ФОРМИРОВАНИЯ И НАПРАВЛЕНИЯ РАЗВИТИЯ
НАЦИОНАЛЬНОЙ СИСТЕМЫ ПРОТИВОДЕЙСТВИЯ ФИНАНСИРОВАНИЮ
ТЕРРОРИСТИЧЕСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ И ЛЕГАЛИЗАЦИИ (ОТМЫВАНИЮ)
ПРЕСТУПНЫХ ДОХОДОВ В КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКЕ**

Г.К. Токтогонова, Б.Н. Сулайманова

С момента провозглашения независимости Кыргызская Республика стала частью мирового сообщества и, соответственно, приняла на себя обязательства по построению демократического государства согласно международным правовым требованиям, во всех сферах управления, в том числе и в сфере национальной системы противодействия финансированию террористической деятельности и легализации (отмыванию) преступных доходов. В статье рассматривается история становления, а также основные этапы формирования и развития национальной системы противодействия финансированию террористической деятельности и легализации (отмыванию) преступных доходов в Кыргызской Республике.

Ключевые слова: легализация доходов; отмывание денег; незаконный оборот денег; конвенция; международные стандарты.

**КЫРГЫЗ РЕСПУБЛИКАСЫНДА ТЕРРОРИСТИК ИШТИ КАРЖЫЛООГО ЖАНА
КЫЛМЫШТУУ КИРЕШЕЛЕРДИ ЛЕГАЛДАШТЫРУУГА (АДАЛДООГО) КАРШЫ
АРАКЕТТЕНҮҮНҮН УЛУТТУК СИСТЕМАСЫНЫН КАЛЫПТАНУУСУНУН НЕГИЗГИ
ЭТАПТАРЫ ЖАНА ӨНҮГҮҮ БАГЫТТАРЫ**

Г.К. Токтогонова, Б.Н. Сулайманова

Кыргыз Республикасы көз карандысыздыгын жарыялаган учурдан тартып дүйнөлүк коомдун бир бөлүгү болуп калды, эл аралык укуктун талаптарына ылайык башкаруунун бардык тармактарында, анын ичинде террористтик ишти каржылоого жана кылмыштуу кирешелерди легалдаштырууга (адалдоого) каршы аракеттенүүнүн улуттук системасы тармагында демократиялык мамлекетти түзүү боюнча милдеттенмелерди кабыл алды. Макалада террористтик ишти каржылоого жана кылмыштуу кирешелерди легалдаштырууга (адалдоого) каршы аракеттенүүнүн улуттук системасынын тарыхы, калыптануусунун жана өнүгүүсүнүн негизги этаптары каралган.

Түйүндүү сөздөр: кирешелерди легалдаштыруу; акчалардын изин жашыруу; мыйзамсыз акча каражаттарын жүгүртүү, конвенция, эл аралык стандарттар.

**MAIN CONCEPTUAL PHASES AND STRATEGIC DIRECTIONS OF THE COUNTERACTION
TO FINANCING TERRORISM LEGALIZATION (LAUNDERING) OF CRIMINAL PROCEEDS
NATIONAL SYSTEM OF KYRGYZ REPUBLIC**

G.K. Toktonova, B.N. Sulaimanova

The Kyrgyz Republic has become a part of the international community since the country declared independence and, in accordance with the international legal standards, has assumed the obligations to build a democratic state in all spheres of governing, including the national system of CFT/LPD. The article considers the main conceptual phases, the history of formation and development of the national system of counteraction to financing terrorism and legalization (laundering) of criminal proceeds in the Kyrgyz Republic.

Keywords: legalization of proceeds; money laundering; money trafficking; Convention; international standards.

Выражение «отмывание денег» впервые появилось в Америке еще в 20-х гг., связано оно с «сухим законом», принятым 16 января 1920 г., а также с именем чикагского гангстера Аль Капоне. Он создал сеть прачечных в целях легализации денег, полученных от преступной деятельности, в том числе от незаконной продажи алкогольной продукции. Деньги поступали на банковские счета как деньги за услуги в точках прачечных. Но свое легальное международное правовое выражение «отмывание денег» получило только в конце 80-х гг. XX в., а именно в конвенции ООН «О борьбе против незаконного оборота наркотических средств и психотропных веществ», которая была принята в Вене на Международной конференции по вопросам борьбы с злоупотреблением наркотических средств и их незаконным оборотом в декабре 1988 г. Венская конвенция стала первым шагом на пути становления системы противодействия финансированию террористической деятельности и легализации (отмыванию) преступных доходов (далее ПФТД/ЛПД) в мировом масштабе.

Следующим шагом в борьбе с легализацией доходов, полученных преступным путем, стало принятие Палермской конвенции, которая впервые ввела понятие о предикатных преступлениях как о преступлениях, предшествующих отмыванию денег.

На сегодняшний день мы имеем современную международную систему ПФТД/ЛПД, которая имеет целью активную борьбу с организованной, в том числе транснациональной, преступностью и состоит из целого ряда международных организаций, основывающих свою деятельность на комплексе международных правовых норм и стандартов.

С момента провозглашения независимости Кыргызская Республика стала частью мирового сообщества и, соответственно, приняла на себя обязательства по построению демократического государства согласно международным правовым требованиям во всех сферах управления, в том числе и в сфере национальной системы ПФТД/ЛПД.

Историю становления и развития системы ПФТД/ЛПД в Кыргызской Республике можно условно разделить на три этапа:

- 1-й этап – с 2004 по 2007 г., период становления системы противодействия ОД и ФТ;
- 2-й этап – с 2008 по 2014 г., период активного развития законодательства по ПФТД/ЛПД в соответствии с Международными стандартами группы разработки финансовых мер борьбы с отмыванием денег (далее ФАТФ);
- 3-й этап – с 2014 г. по настоящее время, современный этап.

Рассмотрим каждый этап подробнее. Начало становления системы ПФТД/ЛПД в Кыргызской Республике ознаменовано датой 6 октября 2004 г., когда Кыргызская Республика, Российская Федерация, Китайская Народная Республика, Республика Беларусь, Республика Казахстан и Республика Таджикистан подписали Декларацию об учреждении Евразийской группы по противодействию легализации преступных доходов и финансированию терроризма. Объективными причинами необходимости создания Евразийской группы по противодействию легализации преступных доходов и финансированию терроризма (далее ЕАГ) стали реальные угрозы совершения террористических актов во всем мире и использование национальных финансовых систем в преступных целях [1]. ЕАГ стал формой международного сотрудничества в сфере легализации преступных доходов и финансированию терроризма, созданной по реализации рекомендаций ФАТФ с учетом региональных особенностей. Согласно официальному определению, ЕАГ – это региональная межправительственная организация, основной целью которой является обеспечение эффективного взаимодействия сотрудничества на региональном уровне и интеграции государств-членов ЕАГ в международную систему противодействия легализации (отмыванию) преступных доходов и финансированию терроризма в соответствии с Рекомендациями ФАТФ и стандартами ПОД/ФТ других международных организаций, участниками которых являются государства-члены ЕАГ [2].

С момента вступления в интеграционную политику в сфере ПОД/ФТ КР взяла на себя определенные обязательства, которые заключались в следующем:

- 1) имплементации Рекомендаций ФАТФ в сфере ПОД/ФТ в законодательство Кыргызской Республики и в участии в программе взаимной оценки государств-членов ЕАГ на базе Рекомендаций ФАТФ;
- 2) участии на мероприятиях ЕАГ, направленных на ПОД/ФТ, а также в проведении мероприятий ЕАГ на территории Кыргызской Республики согласно Графику мероприятий ЕАГ;
- 3) участии в программах международного сотрудничества и технического содействия со специализированными международными организациями, структурами и заинтересованными государствами на площадке ЕАГ;
- 4) проведении анализа типологий в сфере ПОД/ФТ и обмена опытом противодействия таким преступлениям с учетом особенностей региона;
- 5) осуществлении взаимодействия с заинтересованными органами государств-членов ЕАГ,

а также рабочими (исполнительными) органами международных организаций, ФАТФ и региональных групп по типу ФАТФ в вопросах своей компетенции;

б) обмене опытом между подразделениями финансовой разведки государств-членов ЕАГ, в том числе оказание методической помощи [2].

Согласно Декларации об учреждении ЕАГ Кыргызская Республика активно реформирует национальное законодательство и систему государственных органов в соответствии с требованиями Рекомендаций ФАТФ. Так, в 2005 г. указом Президента КР «Об уполномоченном органе по борьбе с финансированием терроризма и “отмыванием” доходов, полученных преступным путем – Службы финансовой разведки Кыргызской Республики» (далее СФР КР) № 352 при Министерстве финансов Кыргызской Республики создается Служба финансовой разведки, руководителем которой становится первый заместитель министра. А в 2006 г. были приняты первый закон КР «О противодействии легализации (отмыванию) преступных доходов и финансированию террористической или экстремистской деятельности» и закон КР «О противодействии терроризму» [3]. В том же году СФР КР подписала ряд межведомственных соглашений о взаимном сотрудничестве и предоставлении сведений с другими государственными органами:

- Национальным банком Кыргызской Республики № 21 от 2 ноября 2006 г.;
- Агентством Кыргызской Республики по контролю наркотиков № 18 от 6 ноября 2006 г.;
- Службой финансовой полиции № 22 от 27 ноября 2006 г.;
- Службой национальной безопасности № 23 от 29 ноября 2006 г.
- Государственным агентством по финансовому надзору и отчетности при Правительстве Кыргызской Республики № 24 от 6 ноября 2006 г.;
- Министерством экономики и финансов Кыргызской Республики № 25 от 19 ноября 2006 г.

Несомненно, перечисленные выше нормативно-правовые акты усилили политику государства в сфере противодействия ОД и ФТ и приблизили ее к мировым стандартам, что способствовало прохождению Кыргызской Республикой раундов взаимных оценок.

Первый раунд взаимных оценок ЕАГ Кыргызская Республика прошла в 2007 г. В исполнительном резюме система противодействия ОД/ФТ КР характеризуется как находящаяся в становлении, т.к. основная часть мер, требуемых в соответствии с Рекомендациями ФАТФ, была принята в стране в период конец 2005 г. – 2006 г. В результате проведенного мониторинга сферы противодействия

ОД/ФТ КР оценщиками были выставлены следующие рейтинги соответствия по отношению к Рекомендациям ФАТФ: соответствует по 5 пунктам, значительно соответствует по 10 пунктам, частично соответствует по 22 пунктам, не соответствует по 15 пунктам и не применимо по 2 пунктам. Результаты первого раунда взаимных оценок ЕАГ для Кыргызской Республики оказались неутешительными. Как следствие, страна была включена в список стран, находящихся под усиленным мониторингом ЕАГ.

Неудачный опыт прохождения взаимных оценок раскрыл пробелы в отечественном законодательстве и административном управлении в сфере ПФТД/ЛПД, поэтому с 2008 по 2014 г. в стране предпринимались правовые и организационные усилия, чтобы республика могла покинуть «серый список» ФАТФ и выйти из усиленного мониторинга ЕАГ. Этот период определяется как период активного развития системы ПФТД/ЛПД в КР.

Первым делом в рамках преодоления несоответствий международным стандартам ПОД/ФТ в стране вносятся значительные изменения в национальное законодательство. В 2008 г. принят закон КР «Об игровой деятельности в Кыргызской Республике», внесены изменения и дополнения в Кодекс об административной ответственности, Налоговый кодекс, Уголовный кодекс, Гражданский кодекс, в закон КР «О банковской тайне», закон КР «О банках и банковской деятельности в КР», закон КР «Об организации страхования в КР», закон КР «О рынке ценных бумаг», а также в закон КР «О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним».

Международная политика страны в сфере ПФТД/ЛПД становится также более активной, что, несомненно, положительно отразилось и на организации системы ПФТД/ЛПД внутри страны. В 2009 г. Кыргызская Республика стала государством-членом Группы «Эгмонт» – неформальное объединение подразделений финансовой разведки. Главной целью Группы «Эгмонт» является обеспечение площадки для эффективного взаимодействия подразделения финансовой разведки Кыргызской Республики (далее ПФР) в целях борьбы с ОД/ФТ, а также содействие в реализации внутренних программ по ПФТД/ЛПД. Членство в Группе «Эгмонт» способствовало реорганизации ПФР в КР, 26 октября 2009 г. указом Президента КР Служба финансовой разведки преобразована в Государственную службу финансовой разведки со статусом полномочного органа, непосредственно подчиненного и подотчетного Президенту Кыргызской Республики. В 2011 г. правовой статус Государственной службы Финансовой разведки при Правительстве

Кыргызской Республики (далее ГСФР) несколько меняется, вместе с конституционными изменениями в стране и переходом к парламентской формы правления ГСФР КР приобретает положение государственного органа при Правительстве КР [4].

В 2011 г. (16 июня) правительства семи стран (Республика Беларусь, Китайская Народная Республика, Кыргызская Республика, Российская Федерация, Республики Таджикистан, Туркменистан и Республика Узбекистан) подписали Соглашение о Евразийской группе по противодействию легализации преступных доходов и финансированию терроризма и учредили региональную межправительственную организацию. Основной целью организации является международная интеграция на региональном уровне в соответствии с Рекомендациями ФАТФ [5]. Данное Соглашение было ратифицировано кыргызской стороной в 2012 г. В этом же году (5 декабря) главы семи государств (Республика Армения, Республика Беларусь, Республика Казахстан, Кыргызская Республика, Российская Федерация, Республика Таджикистан и Украина) подписали Соглашение об образовании Совета руководителей подразделений финансовой разведки СНГ. Членами Совета являются руководители ПФР. Главная цель СРПФР СНГ – это взаимодействие и взаимное сотрудничество ПФР СНГ [6, с. 32].

Подписанные международные договоры и соглашения в сфере организации национального ПФР качественно отразились и на вопросах обеспечения ПФР высококвалифицированными кадрами. Согласно постановлению Правительства КР «О вопросах Государственной службы финансовой разведки при Правительстве КР» от 28 мая 2012 г. № 324 подготовкой и переподготовкой кадров в сфере противодействия ОД/ФТ осуществляет специально созданный в этих целях Учебно-методический центр ГСФР КР.

Осенью 2012 г. Постановлением Правительства КР № 486-р утвержден межведомственный план по выполнению Плана действий на период с 2012 по 2015 г. по совершенствованию национальной системы КР по ПФТД/ЛПД. План ранее был утвержден на Пленарном заседании ФАТФ от 28 октября 2011 г.

Активная международная интеграция КР в систему ПФТД/ЛПД и реформирование национальной правовой и организационной структуры благоприятно отразились на имидже страны. Летом 2014 г. Кыргызская Республика была снята с мониторинга ICRG по итогам выездной миссии ФАТФ, которая засвидетельствовала политическую волю государства и достигнутый прогресс. В ноябре 2014 г. на 21-м Пленарном заседании ЕАГ Кыргызстан

представил 11-й детальный отчет о прогрессе (отчет) в рамках снятия с процедур мониторинга ЕАГ, а именно переводе с процедур усиленного мониторинга на общий (представление обновленной информации один раз в три года). Это событие заложило основу современного этапа развития политики КР в рамках ПФТД/ЛПД.

На современном этапе развития национальной системы ПФТД/ЛПД КР произошли значимые события. С 27 марта по 7 апреля 2017 г. страну посетила выездная миссия экспертов-оценщиков ЕАГ. В результате анализа системы ПФТД/ЛПД КР на соответствие 40 рекомендациям ФАТФ и ее эффективности в отчете Взаимной оценки КР, который был представлен в июле 2018 г., выставлены следующие рейтинги: по 2 пунктам – соответствие, по 25 пунктам – значительное соответствие, по 9 пунктам – частичное соответствие и по 3 пунктам – несоответствие. В исполнительном резюме эксперты в целом отметили положительную тенденцию в стране по проведению оценки рисков на национальном уровне, но были отмечены и недостатки в понимании рисков, связанных с отмыванием денег и финансированием терроризма.

В августе 2018 г. Президент КР подписал новый закон КР «О противодействии финансированию террористической деятельности и легализации (отмыванию) преступных доходов», который установил систему мер, направленных на противодействие финансированию террористической деятельности и легализации (отмыванию) преступных доходов, а также на противодействие финансированию экстремисткой деятельности и финансированию распространения оружия массового уничтожения. В дополнение к реализации законодательства в сфере ПФТД/ЛПД в декабре того же года Постановлением Правительства КР № 606 утверждены 13 положений по ПФТД/ЛПД.

С 1 января 2019 г. в стране претерпели изменения нормы, связанные с ответственностью за правонарушения в сфере ПФТД/ЛПД. В первую очередь изменения коснулись сферы административной и уголовной ответственности. Правовое понимание административной ответственности в корне поменялось, поскольку на смену законодательства об административных правонарушениях введены нормы, предусматривающие ответственность за нарушения, которые стали частью уголовного законодательства. А нормы, которые содержались в Кодексе об административных правонарушениях Кыргызской Республики, предусматривающие ответственность в сфере ПФТД/ЛПД, в настоящее время предусмотрены нормами Уголовного кодекса Кыргызской Республики (гл. 31 и 35 УК КР).

Подводя итоги этапам становления и развития системы ПФТД/ЛПД в Кыргызской Республике, необходимо отметить, что страна идет по пути борьбы с финансированием террористической деятельности и отмыванием/легализацией преступных доходов. Доказательством являются факты активного участия в международной интеграции в данной сфере, внедрения международных норм по ПФТД/ЛПД в национальное законодательство страны, а также подготовки специалистов и повышения правовой культуры в обществе в целом. Все перечисленное выше должно стать частью Концепции национальной стратегии противодействия легализации преступных доходов и финансирования терроризма, которая также должна определить правовое понимание национальной системы ПФТД/ЛПД КР как совокупности органов государственной власти, финансовых учреждений и нефинансовых категорий лиц и их полномочий в сфере осуществления противодействия легализации преступных доходов и финансированию терроризма, а также совокупности нормативно-правовых актов Кыргызской Республики, регулирующих их деятельность.

Литература

1. Официальный сайт ЕАГ. URL: <https://eurasiangroup.org>
2. Из отчета Государственной службы финансовой разведки. URL: <https://www.gsfr.gov.kg>
3. Закон Кыргызской Республики “О противодействии легализации (отмыванию) преступных доходов и финансированию террористической или экстремистской деятельности” от 31 июля 2006 г. № 135.
4. История создания подразделения финансовой разведки Кыргызской Республики // Официальный сайт ГСФР. URL: <https://fju.gov.kg/page/1>
5. Экстремизм и терроризм – угроза безопасности страны // Официальный сайт Администрации Санкт-Петербурга (2005). URL: https://www.gov.spb.ru/gov/terr/reg_viborg/news/58386
6. Михайлов В.И. Противодействие легализации доходов от преступной деятельности: правовое регулирование, уголовная ответственность, оперативно-розыскные мероприятия и международное сотрудничество / В.И. Михайлов. СПб.: Юрид. центр Пресс, 2002.