

УДК 342.5:336.02(575.2)
DOI: 10.36979/1694-500X-2024-24-3-78-83

ПРОБЛЕМЫ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ СИСТЕМЫ ОРГАНИЗАЦИИ НАДЗОРНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ В СФЕРЕ ПРОТИВОДЕЙСТВИЯ ОТМЫВАНИЮ ДЕНЕГ И ФИНАНСИРОВАНИЮ ТЕРРОРИЗМА В КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКЕ

Ж.Б. Койчукулова, Б.Э. Ильясов

Аннотация. Анализируются места и роли службы финансовой разведки Кыргызской Республики. Понятие системы надзорных органов противодействия отмыванию денег и финансированию терроризма, соответствие объема и круга их полномочий международным стандартам и требованиям. В качестве исследовательской задачи авторами была определена попытка предложить системно, на государственном уровне подойти к вопросу усиления правового положения службы финансовой разведки страны. Актуальность статьи обусловлена нынешней незначительной ролью надзорных органов (субъектов) в сфере отмывания денег и финансирования терроризма, недостаточной эффективностью принимаемых со стороны государства мер для систематизации деятельности органов надзора, характеризующихся своей разорванностью, декларативностью и формализованностью, отсутствием четко установленных законодательством таких определений и категорий, как надзор, проверка и контроль, используемых в исследуемой сфере часто в качестве синонимов.

Ключевые слова: система; финансовая разведка; противодействие; рекомендации; полномочия; функции; надзор; субъекты; отмывание.

КЫРГЫЗ РЕСПУБЛИКАСЫНДА ТЕРРОРИЗМДИ КАРЖЫЛООГО ЖАНА КЫЛМЫШ ЖОЛУ МЕНЕН АЛЫНГАН КИРЕШЕЛЕРДИ АДАЛДООГО КАРШЫ АРАКЕТТЕНУУ ЧӨЙРӨСҮНДӨ КӨЗӨМӨЛДӨӨ ИШИН УЮШТУРУУ СИСТЕМАСЫН ӨРКҮНДӨТҮҮ МАСЕЛЕЛЕРИ

Ж.Б. Койчукулова, Б.Э. Ильясов

Аннотация. Макалада Кыргыз Республикасынын Финансылык чалгындоо кызматынын орду жана ролу талданат. Акчаларды адалдоого жана терроризмди каржылоого каршы аракеттенүүнү көзөмөлдөө органдарынын системасынын түшүнүгү, алардын ыйгарым укуктарынын көлөмүнүн жана чөйрөсүнүн эл аралык стандарттарга жана талаптарга ылайык келиши каралат. Изилдөө милдети катары авторлор өлкөнүн финансылык чалгындоо кызматынын укуктук статусун чындоо маселесине системалуу, мамлекеттик деңгээлдеги мамилени сунуштоо аракетин аныкташкан. Макаланын актуалдуулугу акчаларды адалдоо жана терроризмди каржылоо чөйрөсүндө көзөмөлдөө органдарынын (субъекттердин) азыркы учурдагы анча чоң эмес ролу, өзүнүн үзгүлтүктүүлүгү, декларациялуулугу жана формалдуулугу менен мүнөздөлгөн көзөмөлдөө органдарынын ишин системалаштыруу үчүн мамлекет тарабынан кабыл алынуучу чаралардын жетишсиз натыйжалуулугу, изилденүүчү чөйрөдө көп учурда синоним катары пайдаланылуучу көзөмөлдөө, текшерүү жана контролдоо сыяктуу мыйзамдарда так белгиленген аныктамалардын жана категориялардын жоктугу менен шартталган.

Түйүндүү сөздөр: система; финансылык чалгындоо; каршы аракеттенүү; сунуштар; ыйгарым укуктар; функциялар; көзөмөл; субъектилер; адалдоо.

**PROBLEMS OF IMPROVING THE SYSTEM OF SUPERVISION ORGANIZATION
IN THE FIELD OF COMBATING MONEY LAUNDERING
AND THE FINANCING OF TERRORISM IN THE KYRGYZ REPUBLIC**

Zh.B. Koichukulova, B.E. Ilyasov

Abstract. The article analyses of the place and role of the financial intelligence service of the Kyrgyz Republic. The concept of the system of supervisory authorities for combating money laundering and the financing of terrorism, compliance of the scope and scope of their powers with international standards and requirements. As a research task, the authors identified an attempt to propose, systematically, at the state level, to approach the issue of strengthening the legal status of the country's financial intelligence service. The relevance of the article is due to the insignificant role of supervisory authorities (subjects) in the field of money laundering and terrorist financing. Insufficient effectiveness of measures taken by the state to systematize the activities of supervisory authorities, which are characterized by their fragmentation, declarativeness and formalization. The absence of clear legally established definitions and categories: supervision, inspection and control, used in the area under study, often as synonyms.

Keywords: system; financial; intelligence; counteraction; recommendations; powers; functions; supervision; subjects; laundering.

Во всем мире вот уже более сорока лет наблюдается ожесточенная борьба с такими преступлениями, как легализация, «отмывание» доходов, полученных преступным путем, и финансирование терроризма. Зародившись в клуарах гангстерских и мафиозных группировок Америки сороковых, в основном путем создания частных прачечных заведений, через которые прокручивались миллионы наличных долларов, легализация преступных денег начала свое «шествие» по всему миру как одно из самых широкомасштабных международных преступлений. Преимущественно источниками доходов, полученных от преступной деятельности, являлись торговля наркотиками и иными психотропными веществами, а также проституция.

Очевидна была необходимость принятия незамедлительных мер в области предотвращения и борьбы с этими преступлениями в мире. В 1961 году принята Единая Конвенция «О наркотических средствах». В 1988 году, в Вене принята Конвенция ООН «О борьбе против незаконного оборота наркотических средств и психотропных веществ» [1, с. 153]. Сегодня реальной угрозой национальной безопасности стали не только преступления, направленные на отмывание денег и непосредственно имеющие отношение к ним первичных преступления, например, коррупция, но и вопросы борьбы с финансированием терроризма и распространением оружия массового уничтожения, негативные последствия которых являются проблемой не одного государства, а мира и безопасности в целом. В последние два десятилетия значительное

число законодательных систем криминализировало действия лиц по легализации денег, приобретенным преступным путем. Необходимость четко выработанной на межгосударственном уровне единой политики борьбы с отмыванием денег и финансированием терроризма, создало предпосылки учреждения подразделений финансовой разведки во всех странах-участницах системы борьбы с ОД и ФТ ФРОМУ.

С конца XX века до нынешнего времени число государств, имеющих государственные подразделения финансовой разведки (ПФР), выросло до 150. Все эти страны приняли 40 рекомендаций ФАТФ (Целевая группа по финансовым мерам борьбы с отмыванием денег), которые были разработаны и внедрены с 2003 года. В их число были включены прямые 29 рекомендаций по созданию и функционированию государственных подразделений финансовой разведки. К 2023 году международная сеть, которая объединяет все финансовые разведки мира, – группа Эгмонт – насчитывает более 120 подразделений [2].

В существующих в мире системах ПФР выделены четыре модели:

- *судебная модель* предполагает создание ПФР в рамках судебной ветви власти;
- *правоохранительная* реализует меры по борьбе с отмыванием денег наряду с существующими правоохранительными системами;
- *административная* представляет собой централизованный, независимый административный орган, который получает

и обрабатывает информацию о финансовом секторе и передает раскрытую информацию судебным или правоохранительным органам. Он функционирует как «буфер» между передающими информацию и конечным получателем;

- *гибридная* служит посредником в раскрытии информации и связующим звеном как с судебными, так и с правоохранительными органами. Она сочетает в себе элементы как минимум двух моделей ПФР [3].

Став в 2004 году членом Евразийской региональной группы по противодействию легализации преступных доходов и финансированию терроризма (ЕАГ), учрежденной на Пленарном заседании ФАТФ в 2003 году и инициированной Российской Федерацией, Кыргызстан взял обязательство создания Национальной системы ПФР.

В 2005 году Президентом Кыргызской Республики был подписан Указ «Об уполномоченном органе по борьбе с финансированием терроризма и «отмыванием» доходов, полученных преступным путем, – Службы финансовой разведки Кыргызской Республики». Положением о Государственной службе финансовой разведки при Правительстве Кыргызской Республики (утверждено Постановлением Правительства Кыргызской Республики от 20 февраля 2012 года № 130) установлен правовой статус ПФР КР. Согласно Положению, Государственная служба финансовой разведки при Правительстве Кыргызской Республики (далее – Финансовая разведка, ГСФР) является уполномоченным государственным органом по противодействию легализации (отмыванию) преступных доходов и финансированию террористической или экстремистской деятельности. 31 июля 2006 года в Кыргызской Республике был принят Закон «О противодействии финансированию терроризма и легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем» (ПФТ/ОД). Закон этот вступил в силу 8 ноября 2006 года. Принятию данного правового акта в первую очередь способствовали необходимость выполнения Кыргызстаном принятых на себя международных обязательств, предусмотренных Рекомендациями ФАТФ.

6 августа 2018 года № 87 принят ныне действующий Закон «О противодействии финансированию террористической деятельности и легализации (отмыванию) преступных доходов». Координацию деятельности проверяющих органов осуществляет Комиссия по вопросам противодействия финансированию террористической деятельности и легализации (отмыванию) преступных доходов, действующая при кабинете министров Кыргызской Республики.

Интерес представляет правовой статус Государственной службы финансовой разведки, которая ныне находится при Министерстве финансов Кыргызской Республики. Можно предположить, что СФР страны имеет гибридно-административную модель ПФР. Независимости нет, основной деятельностью являются сбор, анализ и обработка полученной информации от поднадзорных субъектов, дальнейшая передача в правоохранительные и иные органы. До вступления в силу Конституции 2021 года СФР находилась при Правительстве КР (ныне – КБ). К примеру, в соседнем Казахстане, подразделением финансовой разведки с стране является Агентство Республики Казахстан по финансовому мониторингу, государственный орган, непосредственно подчиняющийся Президенту. Агентство само осуществляет непосредственное руководство в сфере противодействия легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма, кроме этого, занимается оперативно-следственной деятельностью по предупреждению, выявлению, пресечению, раскрытию и расследованию преступлений и правонарушений в соответствии с законодательством. Напрашивается вопрос – достаточно ли полномочий у службы финансовой разведки Кыргызстана, являющейся лишь одним из звеньев министерства? Возможно ли запрашивать, истребовать, обмениваться информацией оперативно, своевременно реагировать, т. е. осуществлять весь объем функций и задач, возложенных на подобную службу международными документами, согласно 2 Рекомендации ФАТФ? Пояснительная записка ФАТФ к Рекомендации 29 определяет, что, если ПФР страны придерживается Заявления о целях и принципах обмена информацией Группы Эгмонт, ПФР должно

получать информацию, иметь своевременный доступ к финансовой, административной и правоохранительной информации, которая ему необходима для должного осуществления своих функций [4, с. 42]. Условно, ГСФР КР находится при Министерстве финансов КР, которое находится при Кабинете министров КР, так может ли идти речь об оперативности работы СФР? Делаем вывод, что ГСФР КР – служба аналитики, сбора и обработки данных под одним из многочисленных министерств страны. Разрозненность и неточность распределения функций и полномочий между надзорными, проверяющими, подконтрольными, правоохранительными и иными участниками отношений в сфере ПОДФТ, отсутствие конкретной ответственности за ненадлежащую работу в рассматриваемой области приводят к низким результатам. Сегодня в КР нет ни одного уголовного дела, раскрытого и доказанного в суде в сфере отмывания денег или финансирования терроризма, при том, что, по данным представительства Transparency International в КР, в индексе восприятия коррупции за 2022 год Кыргызстан остался на том же месте, что и в предыдущем году: с 27 баллами из 100, заняв 140 место из 185 стран [5].

Одним из следующих требований ФАТФ к своим участникам является обеспечение государством мер надлежащего регулирования и надзора за финансовыми (нефинансовыми) учреждениями страны для эффективного выполнения ими рекомендаций, имплементированных в национальное законодательство страны (26 рекомендация). Требовалось создание надзорных органов, располагающих достаточными полномочиями для надзора, инспекции или мониторинга и обеспечения соблюдения финансовыми учреждениями, нефинансовыми предприятиями и профессиями (саморегулируемыми в том числе) требований по борьбе с отмыванием денег и финансированием терроризма. Они должны иметь полномочия требовать предоставления любой информации от финансовых учреждений, которая необходима для мониторинга соблюдения требований, и налагать санкции (рекомендации 27, 28). Первые попытки формирования субъектного состава лиц, осуществляющих проверки (надзор, контроль) в сфере ПОДФТ (закон

2008 г.), были не совсем успешны, так как круг полномочий и механизм взаимодействия между ними был довольно размыт.

Закон Кыргызской Республики «О противодействии финансированию терроризма и легализации (отмыванию) преступных доходов» 2018 года имел задачу дальнейшей имплементации международных стандартов в национальное законодательство. Кроме рекомендаций ФАТФ должны применяться Международная конвенция о борьбе с финансированием терроризма от 9 декабря 1999 года, Конвенция ООН против транснациональной организованной преступности от 15 ноября 2000 года, Конвенция ООН против коррупции от 10 декабря 2003 года [6, с. 253], п. 2 ст. 4 Закона «О противодействии финансированию террористической деятельности и легализации (отмыванию) преступных доходов» 2018 г. Субъектами, осуществляющими меры по противодействию финансированию террористической деятельности и легализации (отмыванию) преступных доходов, являются:

- 1) финансовые учреждения и нефинансовые категории лиц;
- 2) проверяющие органы;
- 3) орган финансовой разведки;
- 4) органы внутренних дел, органы налоговой службы, таможенные органы, органы национальной безопасности, органы прокуратуры [7].

В Положении, утверждённом постановлением Правительства Кыргызской Республики от 25 декабря 2018 года № 606 «О мерах по реализации Закона КР проведения проверки исполнения законодательства Кыргызской Республики в сфере ПФТД/ЛПД», определен перечень проверяющих органов (в приложении 3). В положении указаны подконтрольные им финансовые учреждения и нефинансовые категорий лиц, а также определены задачи, функции и полномочия проверяющих органов. В п. 4 названного Положения указано, что контроль за деятельностью финансовых учреждений и нефинансовых категорий лиц в пределах своей компетенции осуществляют:

- 1) Национальный банк Кыргызской Республики;

- 2) Государственная служба регулирования и надзора за финансовым рынком при Правительстве Кыргызской Республики;
- 3) Государственное агентство связи при Государственном комитете информационных технологий и связи Кыргызской Республики;
- 4) Департамент драгоценных металлов при Министерстве финансов Кыргызской Республики;
- 5) Министерство юстиции Кыргызской Республики;
- 6) саморегулируемые организации.

Категории «проверка», «контроль» и «надзор» широко используются в процессе государственного управления на всех ее ступенях, т. е. в теории и на практике эти термины употребляются достаточно часто. Однако интересен тот факт что, нет четкого закрепленного разграничения этих понятий. Нет четких определений, из которых стало бы ясно соотношение смысла функций, вложенных в них, их пределы. Если обратиться к словарю С.И. Ожегова и Н.Ю. Шведовой, то надзор – это наблюдения за кем-либо или чем-либо, за соблюдением каких-нибудь правил (технических, санитарных и пр.) Проверка – это удостоверение в правильности чего-нибудь, обследование в правильности [8]. Примечательно, что слова «контроль» и «проверка» часто используются как синонимы, и только понятию «надзор» в НПА КР дано особое значение. В конституции КР от 5 мая 2021 года № 59, в ст. 105 и 106 указаны только два органа, обладающие специальным статусом и осуществляющие надзор. Кабинет Министров не имеет закрепленных в Конституции полномочий надзора (ст. 91 К КР). Возможно, законодатели исходили из того, что органы со статусом «проверяющие» контролируют непосредственно деятельность тех субъектов, которым выдают лицензию (иное разрешение) на конкретный вид деятельности в рамках всей компетенции. Таким образом напрашивается вопрос: существуют ли в законодательстве разграничения понятий «проверка», «контроль» и «надзор»?

Так, надзор осуществляется только специальными субъектами. При этом проверка не может охватить все пункты в требовании

Рекомендации 26 ФАТФ. Проверяющие органы (исходя из понятия «проверка»), обладая лишь одной из форм надзора (сам надзор включает в себя несколько форм проверок), выполняют такие действия, как сбор информации, проведение обработки, оформление результатов проверки и принятие мер по результатам, которые относятся к надзорным мероприятиям.

Подводя итоги, нужно отметить, что для создания эффективного и действенного механизма надзорной деятельности в сфере противодействия финансированию терроризма необходимо выработать единую систему с четкой регламентацией функций и ответственности за ненадлежащее их выполнение на уровне государства. Для этого на основе изученных нормативно-правовых актов и практической деятельности государственных органов, осуществляющих надзор и контроль по соблюдению законодательства в сфере противодействия легализации (отмыванию) преступных доходов по финансированию террористической или экстремистской деятельности, обосновывается необходимость выработки и принятие Концепции надзорной деятельности в области ПОДФТ.

Поступила: 16.01.24; рецензирована: 30.01.24;
принята: 01.02.24.

Литература

1. *Исраилов М.И.* Особенности национальной системы ПФТД/ЛПД КР: учебник / М.И. Исраилов. М. – Бишкек, 2019.
2. *Амр Абдель Л.А.* Повестка дня на период до 2030 года / Л.А. Амр Абдель // Хроника Организации Объединенных Наций. URL: <https://www.un.org/ru/chronicle/article/21983> (дата обращения: 15.01.2024).
3. The Egmont Group Financial Intelligence Units. URL: <https://egmontgroup.org/about/financial-intelligence-units/> (дата обращения: 28.12.2023).
4. Washington D.C. Financial intelligence units: an overview / D.C. Washington. International Monetary Fund, Legal Dept., Monetary and Financial Systems Dept. World Bank, Financial Market Integrity Div., 2004.
5. Индекс восприятия коррупции-2022: Кыргызстан остался на том же месте, что и в прошлом году с 27 баллами из 100. URL: <https://knews.kg/2023/01/31/indeks-vospriyatiya-korrupsii-2022-kyrgyzstan-ostal>

- sya-na-tom-zhe-meste-cto-i (дата обращения: 22.01.2024).
6. Закон КР «О противодействии финансированию террористической деятельности и легализации (отмыванию) преступных доходов» от 2018 года № 87 (дата обращения: 15.01.2024).
 7. Положение, утверждённое постановлением Правительства Кыргызской Республики от 25 декабря 2018 года № 606 «О мерах по реализации Закона КР о порядке проведения проверки исполнения законодательства Кыргызской Республики в сфере противодействия финансированию террористической деятельности и легализации (отмыванию) преступных доходов».
 8. Толковый словарь русского языка / сост. С.И. Ожегов, Н.Ю. Шведова. URL: <https://cyberlan.com.ua/wp-content/uploads/2015/07/Tolkovij-slovarj-russkogo-yazika.pdf> (дата обращения: 15.01.2024).