



КАНАТОВ АЛМАС КАНАТОВИЧ¹

¹Академия правосудия при Верховном Суде Республики
Казахстан,
г. Астана, Республика Казахстан

К ВОПРОСУ ПРОТИВОДЕЙСТВИЯ ОТМЫВАНИЮ ДОХОДОВ, ПОЛУЧЕННЫХ ПРЕСТУПНЫМ ПУТЕМ, И ФИНАНСИРОВАНИЮ ТЕРРОРИЗМА И ЭКСТРЕМИЗМА (КРИМИНОЛОГИЧЕСКИЙ АНАЛИЗ)

Түйіндеме. Мақала авторы «кір ақшаны» жылыстату саласындағы бейіндік заңнамаға криминологиялық талдау жасаған, сонымен бірге терроризмді қаржыландыруға қарсы іс-қимыл саласындағы заңнаманы нәтижелі қолдануды көздейтін оптималды құқықтық механизмдер ұсынған. Қылмыстық жолмен алынған кірістерді заңдастыруға (жылыстатуға) және терроризмді қаржыландыруға қарсы іс-қимыл туралы Заңды егжей-тегжей (мониторинг) талдау жекелеген кемшіліктерді анықтауға мүмкіндік берді, олар: олқылықтар, карама-қайшылықтар, нормаларды қолданудың құқықтық салдарын минимизациялау мақсатында бланкеттілік пен коррупциогенділік. Реттеу пәнінің шегін терроризммен қатар, экстремизм мен сепаратизмді қосу арқылы кеңейту туралы сұрақты қарастыру ұсынылды. Бұл саладағы салыстырмалы-құқықтық зерттеу қаржылық барлау құрлымымен жүргізілетін алдын-алушылық шаралардың нәтижелігі туралы мәселені көтеруге алып келеді. Осы саладағы шетел тәжірибесін зерттеуді ескере отырып ұлттық заңнаманы жетілдіру бойынша нақты ұсыныстар берілген.

Түйінді сөздер: кірістерді жылыстату, терроризмді қаржыландыру, экстремизмге қарсы іс қимыл, қаржылық барлау құрлымдары, алдын алу, заңнаманы жетілдіру.

Аннотация. Автором статьи дан криминологический анализ профильного законодательства в сфере отмывания «грязных денег», а также предложены оптимальные правовые механизмы, предусматривающие эффективное применение законодательства в области противодействия финансированию терроризма. Детальный анализ (мониторинг) Закона «О

противодействию легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма» позволил показать отдельные недостатки: пробелы, коллизии, бланкетность и коррупциогенность норм с целью минимизации правовых последствий при их применении. Предложено проработать вопрос о расширении предмета регулирования, где наряду с терроризмом также включить экстремизм и сепаратизм. Сравнительно-правовое исследование в данной области приводит к постановке вопроса о результативности профилактических мер подразделением финансовой разведки. С учётом исследования зарубежного опыта в этой области были даны конкретные рекомендации по совершенствованию национального законодательства.

Ключевые слова: отмывание доходов, финансирование терроризма, противодействие экстремизму, подразделение финансовой разведки, профилактика, совершенствование законодательства.

Abstract. The author provided criminological analysis of the relevant legislation in the field of laundering of «dirty money», as well as the proposed optimal legal mechanisms for the effective application of legislation on countering the financing of terrorism. A detailed analysis (monitoring) of the Law «On counteraction to legalization (laundering) of incomes obtained in a criminal means and financing of terrorism» has shown some shortcomings: gaps, conflicts, blanket and corruption of potential standards with the purpose of minimizing the legal consequences of their use. The author suggested considering the issue of extension of the object of the regulation, which, along with terrorism would also include extremism and separatism. The comparative legal analysis in this field leads to the question concerning the efficacy of preventive measures of the financial intelligence unit. Taking into account the research on foreign experience in this field, specific recommendations were given on improving the national legislation.

Key words: money laundering; financing of terrorism; countering extremism; the financial intelligence unit, prevention, improvement of the legislation.

В Послании Президента Республики Казахстан – Лидера Нации Н.А. Назарбаева народу Казахстана от 14 декабря 2012 года «Стратегия «Казахстан-2050»: новый политический курс состоявшегося государства» одним из приоритетов обозначено дальнейшее укрепление государственности и развитие казахстанской демократии. В частности, в Стратегии подчеркивается, что *«мы и дальше должны осознавать свою ответственность за региональную безопасность и вносить свой вклад в стабилизацию Центральной Азии. Наша задача – максимально содействовать устранению предпосылок конфликтных ситуаций в регионе.*

Государство и граждане должны единым фронтом выступить против всех форм и проявлений радикализма, экстремизма и терроризма... Мы должны совершенствовать наше законодательство с целью нейтрализации

проявлений религиозного радикализма и экстремизма. Мы должны также совершенствовать антитеррористическое законодательство. Государство должно пресекать экстремизм и радикализм, откуда бы они ни исходили» [1].

В целях реализации Стратегии «Казахстан-2050» Правительство совместно с Администрацией Президента Республики Казахстан разработали Государственную программу по борьбе с религиозным экстремизмом и терроризмом на 2013-2017 годы, которая была утверждена Указом Президента Республики Казахстан от 24 сентября 2013 года № 648. В ней в качестве одной из слабых сторон в сфере противодействия религиозному экстремизму и терроризму отмечается *«несовершенство механизмов выявления источников и способов финансирования экстремизма и терроризма».*

Учитывая вышеизложенное, объектом криминологического анализа в данном «мини» исследовании выступает Закон Республики Казахстан «О противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма» (далее – *Закон*) [2], который определяет правовые основы противодействия легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма, правовые отношения субъектов финансового мониторинга, уполномоченного органа и других государственных органов Республики Казахстан в сфере противодействия легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма.

Для результативности восприятия большого пласта действующего международного и национального законодательства, юридической и специальной литературы, правоприменительной практики в правоохранительной области, «аналитика» сквозным методом будет сопровождаться: 1. Анализом сложившегося законодательства Республики Казахстан в исследуемой области; 2. Выявлением отдельных недостатков действующего Закона; 3. Конкретными предложениями по совершенствованию национального законодательства.

Необходимо отметить, что при исследовании Закона были изучены и учтены результаты анализа законодательства Республики Казахстан по вопросу противодействия легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, Комитета по финансовому мониторингу Министерства финансов Республики Казахстан, а также рекомендации Группы разработки финансовых мер борьбы с отмыванием денег (ФАТФ) ([англ.](#) Financial Action Task Force on Money Laundering — FATF), Евразийской группы по противодействию легализации преступных доходов и финансированию терроризма (ЕАГ).

Касательно норм Закона, порождающих коллизии

Согласно подпункту 13) статьи 1 Закона, «уполномоченный орган – это государственный орган, осуществляющий финансовый мониторинг и принимающий иные меры по противодействию легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма в соответствии с Законом». В данном случае государственным органом

выступает Комитет по финансовому мониторингу Министерства финансов Республики Казахстан. Говоря «языком» ФАТФ, на территории Казахстана функционирует подразделение финансовой разведки (далее - ПФР).

КОМПЕТЕНЦИЯ. Комитет по финансовому мониторингу Министерства финансов Республики Казахстан (далее – Комитет) является ведомством Министерства финансов Республики Казахстан, осуществляющим в пределах компетенции регулятивные, реализационные и контрольно-надзорные функции, и участвующим в выполнении стратегических функций центрального исполнительного органа в сфере противодействия легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма [3].

Между тем, статьёй 12 «Перечень организаций и лиц, связанных с финансированием терроризма и экстремизма» Закона Республики Казахстан от 2 августа 2015 года № 343-V «О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Республики Казахстан по вопросам противодействия легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма» расширен предмет регулирования анализируемого Закона о противодействии легализации доходов с целью противодействия финансированию (параллельно терроризму) экстремизма.

В соответствии с пунктом 1-1) статьи 7 «Компетенция государственных органов по выявлению и пресечению экстремизма» Закона Республики Казахстан от 18 февраля 2005 года № 31 «О противодействии экстремизму», служба экономических расследований (далее - СЭР) осуществляет «предупреждение, выявление, пресечение источников, каналов и способов финансирования экстремизма».

Отсюда исходит искусственное противоречие между нормами Закона о противодействии незаконных доходов и Закона «О противодействии экстремизму» в части компетенции уполномоченного органа.

Предлагается два варианта исключения коллизии норм названных законов:

1. Расширение предмета регулирования Закона. После слов «терроризма» предлагается добавить слова «и экстремизма».

2. Исключение по тексту в статье 12 Закона термина «экстремизм».

Более целесообразным представляется первый вариант, так как терроризм и экстремизм должны рассматриваться в комплексе и эффективная борьба с ними требует единых мер по противодействию их финансированию.

Касательно устаревших норм закона.

С учётом расширения предмета регулирования и, соответственно, эффективности принимаемых мер по противодействию легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, а также финансированию терроризма и экстремизма необходимо по тексту Закона о противодействии легализации доходов актуализировать устаревшие нормы. В частности, необходимо по всему тексту Закона заменить (дополнить)

словосочетание «и финансированию (ия), (ии) терроризма» словосочетанием «а также финансированию терроризма и экстремизма».

Касательно неэффективно реализуемых норм закона

Анализируемый Закон является по своей природе криминологическим законом.

Аналитический материал /3/.

В Казахстане уделяется особое внимание вопросу создания действенной системы противодействия легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма (далее – ПОД/ФТ).

По модели создания компетентного органа в сфере ПОД/ФТ в нашей стране применен опыт административного типа органа финансовой разведки, в компетенцию которого входят осуществление сбора, обработки и анализа информации об операциях с деньгами и (или) иным имуществом, подлежащих финансовому мониторингу.

По взаимодействию уполномоченного органа с субъектами финансового мониторинга

В соответствии с Законом субъекты финансового мониторинга (далее - СФМ) предоставляют в уполномоченный орган сведения и информацию об операциях, подлежащих финансовому мониторингу, по форме и в сроки, установленные законодательством.

За 2016 год количество поступивших сообщений от СФМ составило 1 493 997, из них пороговые - 721 184, подозрительные - 772 813.

Комитетом уделяется большое внимание вопросам взаимодействия с СФМ, на постоянной основе проводятся семинары, обучающие тренинги. На официальном сайте Комитета имеется специальный раздел, посвященный работе с СФМ, действует телефон горячей линии.

За 2016 год проведено более 50 встреч с СФМ, в которых приняло участие 1 609 человек.

Ежегодно по всем регионам Казахстана Комитет проводит обучающие семинары для СФМ.

По взаимодействию уполномоченного органа со специальными и правоохранительными органами

По основной деятельности Комитетом за период с начала 2016 года по настоящее время отработано 260 материалов **по линии отмывания денег**.

Вместе с тем, на основании статьи 13 Закона в Комитет поступило **2182** сообщения со статусом «приостановлено», из них: по **835** принято решение о приостановлении подозрительной операции, а по **1347** вынесено решение об отказе в приостановлении подозрительной операции.

В целях противодействия **финансированию терроризма** проделана следующая работа.

За 2016 год Комитетом было направлено **37** инициативных материала в правоохранительные органы (из них возбуждено уголовное дело по 5 материалам по статье 258 УК РК по линии финансирования терроризма).

Количество направленных ответов на санкционированные запросы

Генеральной прокуратуры Республики Казахстан составляет 104 ответов и 21 ответ на запросы ПФР иностранных государств.

Количество сообщений о приостановленных операциях – 89, количество материалов по приостановленным операциям – 52 на основании статьи 13 Закона.

Согласно Закону, как ранее было отмечено, субъектом, осуществляющим финансовый мониторинг и принимающим иные меры по противодействию легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма, в Казахстане является Комитет по финансовому мониторингу Министерства финансов.

Между тем, согласно пункту 1-1 статьи 7 «Компетенция государственных органов по выявлению и пресечению экстремизма» Закона Республики Казахстан от 18 февраля 2005 года № 31 «О противодействии экстремизму», служба экономических расследований (СЭР) Комитета государственных доходов Министерства финансов Республики Казахстан осуществляет предупреждение, выявление, пресечение источников, каналов и способов финансирования экстремизма.

Для решения единой правоохранительной задачи - противодействию финансированию терроризма и экстремизма, необходимо чётко определить в главе 3 (статьи 15-19) анализируемого Закона о противодействии легализации доходов компетенцию уполномоченного органа и скоординировать эти нормы со статьёй 7 Закона Республики Казахстан «О противодействии экстремизму».

Касательно пробелов в Законе о противодействии легализации доходов.

1. В наименовании Закона, а также непосредственно по его тексту, учитывая быстроизменяющиеся международные стандарты по финансовому мониторингу в отношении рисков по легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма на территории Казахстана, а также учитывая масштабность вносимых изменений и дополнений в национальное законодательство, необходимо проработать вопрос о ***триализме предмета регулирования***.

Необходимо наряду с «терроризмом» предусмотреть в качестве предмета регулирования «экстремизм» и «сепаратизм».

Наглядным примером расширения предмета регулирования служит как национальная, так и наднациональная правовая оболочка. Во-первых, это Закон Республики Казахстан от 18 февраля 2005 года № 31 «О противодействии экстремизму», а во-вторых, Закон Республики Казахстан от 18 апреля 2002 года № 316 «О ратификации Шанхайской конвенции о борьбе с терроризмом, сепаратизмом и экстремизмом» [4].

Дополнительным аргументом в обоснование необходимости расширения предмета регулирования выступает проблема уголовной ответственности в продолжение правовых идей, заложенных в анализируемом Законе. Так, Уголовный кодекс Республики Казахстан (далее – УК РК)

регламентирует в статьях 258 «Финансирование террористической или экстремистской деятельности и иное пособничество терроризму либо экстремизму» и 266 «Финансирование деятельности преступной группы, а равно хранение, распределение имущества, разработка каналов финансирования» составы уголовных правонарушений [5].

Например, статьей 258 УК РК предусмотрена уголовная ответственность за финансирование террористической или экстремистской деятельности и иное пособничество терроризму либо экстремизму.

Под *террористической деятельностью* понимается подготовка и реализация террористических актов, подстрекательство к насилию над физическими лицами или организациями, к уничтожению материальных объектов в террористических целях и т.д.

Под *экстремистской деятельностью* понимается деятельность, направленная на совершение одного или нескольких экстремистских преступлений, под которыми признаются: возбуждение социальной, национальной, родовой, расовой, сословной или религиозной розни (ст. 174 УК), пропаганда или публичные призывы к захвату или удержанию власти, а равно захват или удержание власти либо насильственное изменение конституционного строя Республики Казахстан (ст. 179 УК), сепаратистская деятельность, под которой признается пропаганда или публичные призывы к нарушению унитарности и целостности Республики Казахстан, неприкосновенности и неотчуждаемости ее территории либо дезинтеграции государства, а равно изготовление, хранение с целью распространения или распространение материалов такого содержания (ст. 180 УК) и многие другие состава преступлений, входящие в главы 5, 10 и 16 Уголовного кодекса РК.

Следовательно, при привлечении к уголовной ответственности виновных лиц категории «терроризм и экстремизм» неотделимы. Более того, согласно пунктам 30) и 39) статьи 3 УК РК, террористические и экстремистские преступления имеют расширительный перечень.

Законодатель «собственноручно» расширил предмет регулирования, когда Законом Республики Казахстан от 2 августа 2015 года № 343-V «О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Республики Казахстан по вопросам противодействия легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма» в статье 12 закрепил «Перечень организаций и лиц, связанных с финансированием терроризма и экстремизма».

Между тем, остальные статьи анализируемого Закона регулируют только противодействие легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путём, и финансированию терроризма, не включая экстремизм и тем более, сепаратизм.

Учитывая вышеизложенное и принимая во внимание пункт 2 статьи 2 Закона, в котором закреплено, что «2. Если международным договором, ратифицированным Республикой Казахстан, установлены иные правила, чем те, которые содержатся в настоящем Законе, то применяются правила

международного договора», то с учётом положений Шанхайской конвенции о борьбе с терроризмом, сепаратизмом и экстремизмом, необходимо расширить предмет правового регулирования и, соответственно, провести тщательную ревизию всего Закона с целью урегулирования «и терроризма, и экстремизма, и сепаратизма».

2. С учётом «сжатого» анализа террористических и экстремистских преступлений в действующем уголовном законодательстве необходимо заявить ещё об одном примере пробела. Это касается проблемы субъекта преступления за совершение указанных преступлений.

В основе мирового опыта противодействия легализации преступных доходов и финансирования терроризма лежат нормы международного права. Многими странами мира накоплен обширный опыт эффективного противодействия терроризму (экстремизму), сформированы стандарты и критерии. Одним из таких стандартов является требование ввести в национальное законодательство уголовную ответственность юридических лиц за причастность к наиболее опасным видам преступлений.

Так, статья 10 Конвенции ООН против транснациональной организованной преступности, а также дополняющие ее Протокол против незаконного ввоза мигрантов по суше, морю и воздуху и Протокол о предупреждении и пресечении торговли людьми, особенно женщинами и детьми, и наказании за нее, обязывают ввести уголовную ответственность юридических лиц за причастность к организации преступного сообщества к отмыванию имущества и доходов, полученных преступным путем, к коррупции, к преступлениям против правосудия, к организации незаконной миграции и к торговле людьми.

Статья 5 Международной Конвенции о борьбе с финансированием терроризма, принятой Генеральной Ассамблеей ООН 9 декабря 1999 года, регламентирует, что:

«1. Каждое государство-участник, в соответствии с принципами своего внутреннего права, принимает необходимые меры для того, чтобы можно было привлечь юридическое лицо, находящееся на его территории или учрежденное по его законам, к ответственности в случае совершения физическим лицом, ответственным за управление этим юридическим лицом, или контроль за ним, которое выступает в своем официальном качестве, преступления, указанного в статье 2-ой. Такая ответственность может носить уголовный, гражданский или административный характер.

2. Такая ответственность наступает без ущерба для уголовной ответственности физических лиц, совершивших эти преступления.

3. Каждое государство-участник обеспечивает, в частности, чтобы к юридическим лицам, несущим ответственность согласно пункту 1 выше, применялись эффективные, соразмерные и действенные уголовные, гражданско-правовые или административные санкции. Такие санкции могут включать финансовые санкции».

Республика Казахстан присоединилась к Международной конвенции о

борьбе с финансированием терроризма (Закон Республики Казахстан от 2 октября 2002 года № 347-II).

Согласно статье 258 УК РК, субъектом преступления является лицо, достигшее возраста 14 лет, и специальным субъектом является лицо, использующее свое служебное положение, либо лицо, выполняющее управленческие функции в коммерческой или иной организации, либо же лидер общественного объединения.

Необходимо рассмотреть правовую возможность введения в действующее уголовное законодательство института уголовной ответственности юридических лиц с целью устранения пробела по противодействию легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма.

Касательно излишних бланкетных и отсылочных норм закона

Одним из эффективных инструментов нормотворческой деятельности и систематизации законодательства, дальнейшей консолидации в разрезе отраслей законодательства, а также освобождению его от устаревших и дублирующих норм, восполнению пробелов в правовом регулировании, устранению внутренних противоречий в действующем праве выступает минимизация отсылочных норм в законах и, соответственно, расширение практики принятия законов прямого действия в рамках круга вопросов, по которым, в соответствии с Конституцией, могут приниматься законодательные акты.

Необходимо отметить, что анализируемый Закон содержит недопустимое количество бланкетных и отсылочных норм. Применение бланкетных и отсылочных норм является неоправданным и противоречит статье 62 Конституции Республики Казахстан и требованиям Закона Республики Казахстан «О правовых актах». В результате появления последних, на наш взгляд, будут и имеют место коррупционные правонарушения, ущемление прав, свобод человека и законных интересов граждан и организаций.

Речь идет о следующих нормах (*выделено курсивом*) исследуемого Закона:

- статья 2. «1. Законодательство Республики Казахстан о противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма основывается на Конституции Республики Казахстан, состоит из настоящего Закона *и иных нормативных правовых актов Республики Казахстан*»;

- статья 4. «Если операция с деньгами и (или) иным имуществом осуществляется в иностранной валюте, эквивалент суммы в тенге рассчитывается по рыночному курсу обмена валюты на день совершения такой операции, *определенному законодательству Республики Казахстан*»;

- статья 7. «2. При осуществлении по указаниям клиентов безналичных платежей и переводов денег, за исключением платежей и переводов денег с

использованием платежных карточек, а также случаев, предусмотренных подпунктами 1), 2) и 5) пункта 3-1 статьи 5 настоящего Закона, банки второго уровня и организации, осуществляющие отдельные виды банковских операций, обеспечивают наличие в платежном документе и передачу участнику платежа (перевода) денег реквизитов, *предусмотренных законодательством Республики Казахстан...*»;

- статья 10. «1. Субъекты финансового мониторинга при проведении надлежащей проверки клиента обязаны документально фиксировать сведения о клиенте на основании перечня документов, необходимых для надлежащей проверки клиента по видам субъектов финансового мониторинга, который определяется уполномоченным органом *по согласованию с соответствующими государственными органами.*

2. Сведения и информация об операциях, подлежащих финансовому мониторингу, предоставляются субъектами финансового мониторинга в уполномоченный орган по форме, которая должна содержать следующие разделы: вводную информацию, сведения о субъекте финансового мониторинга, сведения об операции и участниках операции, дополнительную информацию по операции, подлежащей финансовому мониторингу. Данная форма *определяется правилами, утверждаемыми Правительством Республики Казахстан*»;

- статья 11. «3. *Правила внутреннего контроля* разрабатываются, принимаются и исполняются субъектами финансового мониторинга и, помимо требований к деятельности субъекта финансового мониторинга при проведении внутреннего контроля, предусмотренных настоящим Законом, должны включать в себя: программу организации внутреннего контроля в целях противодействия легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма, включая требования, предъявляемые к работникам субъектов финансового мониторинга, ответственным за *реализацию и соблюдение Правил внутреннего контроля*»;

- статья 11-1. «2. *Правила проведения оценки рисков легализации (отмывания) доходов и финансирования терроризма утверждаются Правительством Республики Казахстан*»;

- статья 14. «Контроль за исполнением субъектами финансового мониторинга законодательства Республики Казахстан о противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма в части фиксирования, хранения и предоставления информации об операциях с деньгами и (или) иным имуществом, подлежащих финансовому мониторингу, надлежащей проверки клиентов (их представителей) и бенефициарных собственников, приостановления и отказа от проведения операций, подлежащих финансовому мониторингу, защиты документов, полученных в процессе своей деятельности, а также за организацией и исполнением внутреннего контроля осуществляется соответствующими государственными органами в

соответствии с их компетенцией и в порядке, которые установлены законодательством Республики Казахстан»;

- статья 19. «Уполномоченный орган вправе заключать соглашения с компетентными органами иностранных государств по вопросам сотрудничества в сфере противодействия легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма в соответствии с установленным законодательством Республики Казахстан порядке»;

- статья 20 «1. Нарушение законодательства Республики Казахстан о противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма влечет *ответственность, установленную законами Республики Казахстан.*

2. Работники уполномоченного органа и иных государственных органов, а также лица, которые в силу осуществления своих служебных обязанностей имеют доступ к информации, сведениям и документам, составляющим служебную, коммерческую, банковскую или иную охраняемую законом тайну, за их разглашение несут *ответственность, установленную законами Республики Казахстан.*

3. Вред, причиненный физическим и юридическим лицам незаконными действиями уполномоченного органа или его работниками в связи с выполнением уполномоченным органом своих функций, подлежит возмещению *в порядке, установленном законодательством Республики Казахстан».*

Основной вывод:

Методологически общественная опасность таких бланкетных норм заключается в том, что принимаемые позже на основе «якобы» принятого Закона инструктивные нормы искажают смысл и содержание «родового нормативного правового акта», а, следовательно, **органы исполнительной власти подменяют в своей функции власть законодательную**. Это, в свою очередь, существенно повышает коррупционные риски и, как правило, снижает уровень доверия граждан не только к проводимым судебно-правовым реформам, но и к законодательству. В нашем случае в Законе о противодействии легализации доходов не в полной мере отражены общепринятые достижения современной мысли в исследуемой области.

РЕКОМЕНДАЦИИ:

1. Отмеченные выше в статье отсылочно-бланкетные нормы необходимо определить с помощью современной правовой терминологии, которая была обновлена и уже используется во всех действующих нормативных правовых актах (в том числе, принятых в рамках Плана Нации – 100 конкретных шагов).

Либо

2. С помощью автоматизации процесса обнаружения отсылочной нормы необходимо актуализировать подзаконные нормативные правовые акты с

условием вкрапления туда основных организационно-правовых элементов наиболее удовлетворительных с позиции действующего права.

Касательно наличия в Законе коррупциогенных факторов.

Коррупциогенность минимизируется, если существует четкий порядок принятия решения (административные процедуры).

Процедуры должны содержаться в законодательном акте, а не регулироваться на подзаконном уровне. Однако при отсутствии административных процедур в законе они могут закрепляться в нормативном правовом акте органа исполнительной власти.

Учитывая вышеизложенное, необходимо отметить, что коррупциогенные факторы при анализе Закона, во-первых, имманентно (напрямую) связаны с наличием излишних бланкетных и отсылочных норм закона (детально отмеченных выше). Во-вторых, в некоторых нормах из-за использования неопределенной формулировки «может быть», возникает неясность в толковании, что предполагает решение вопроса уполномоченным органом по своему усмотрению, в зависимости от заинтересованности.

Аналогичные случаи принятия решения органом, осуществляющим финансовый мониторинг, по своему усмотрению и в зависимости от заинтересованности (дискреционность полномочий) выявлены в следующих нормах анализируемого Закона:

1) статья 5 «Надлежащая проверка субъектами финансового мониторинга клиентов» анализируемого Закона.

Коррупциогенный фактор. Дискреционное полномочие - полномочие органа (должностного лица), из содержания которого невозможно определить пределы этого полномочия.

Дискреционные полномочия – совокупность прав и обязанностей органов государственной власти и органов местного самоуправления, их должностных лиц, предоставляющих органу или должностному лицу возможность по своему усмотрению определить вид и содержание (полностью или частично) принимаемого решения (управленческого, юрисдикционного и т.д.) либо возможность выбора по своему усмотрению одного из нескольких вариантов решений, предусмотренных нормативным правовым актом.

Так, в пункте 1 статьи 5 Закона регламентировано, что «1. Субъекты финансового мониторинга должны принимать меры по надлежащей проверке своих клиентов (их представителей) и бенефициарных собственников, в соответствии с законодательством Республики Казахстан о противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма». Далее, в пункте 5 статьи 4 закреплено следующее: «4. Надлежащая проверка субъектами финансового мониторинга своих клиентов (их представителей) и бенефициарных собственников осуществляется в соответствии с правилами внутреннего контроля».

При этом в пункте 3-2 статьи 11 Закона постулировано: «3-2. Требования к правилам внутреннего контроля в целях противодействия легализации

(отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма по видам субъектов финансового мониторинга устанавливаются совместными нормативными правовыми актами уполномоченного органа и соответствующих государственных органов, за исключением субъектов финансового мониторинга, предусмотренных подпунктами 7), 8), 13) – 16) пункта 1 статьи 3 настоящего Закона, а также кредитных товариществ, для которых требования к правилам внутреннего контроля в целях противодействия легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма устанавливаются нормативным правовым актом уполномоченного органа».

Таким образом, в тексте Закона необходимо детализировать компетенцию органа, принимающего решения или действия по своему усмотрению путем устранения коррупциогенного фактора «вправе». С обязательным учётом позиции уполномоченного органа (СЭР), осуществляющего предупреждение, выявление, пресечение источников, каналов и способов финансирования экстремизма.

2) пункт 7 статьи 5 Закона, где указано: «7. В случаях и порядке, предусмотренных правилами внутреннего контроля, а также в зависимости от степени риска легализации (отмывания) доходов, полученных преступным путем, и финансирования терроризма субъектами финансового мониторинга применяются усиленные и упрощенные меры надлежащей проверки клиентов».

Академик С.З. Зиманов в начале реализации первого этапа правовой реформы Республики Казахстан высказался о возможности становления в Казахстане так называемого «чиновничьего» законодательства. «Судя по тому, какие проекты вносятся порой в Парламент, приходится с сожалением констатировать, что исполнительная власть не имеет более или менее ясного представления о предмете законов и подзаконных актов и не отличает «незаконное» от «законного» [6]. Примером тому служат нормативные пункты анализируемых «Правил», которые не сбалансированы законодательно, а имеют крен в сторону дискреционности отправления полномочий субъектами финансового мониторинга.

3) пункт 1.1 статьи 13 Закона, в котором указано: «Расходные операции по банковским счетам, регистрация сделок с ценными бумагами в системе реестров держателей ценных бумаг и системе учета номинального держания по лицевым счетам, а также иные операции с деньгами и (или) иным имуществом организаций и физических лиц, включенных в перечень организаций и лиц, связанных с финансированием терроризма и экстремизма, предусмотренные пунктом 1 статьи 12 настоящего Закона, могут осуществляться субъектами финансового мониторинга на основании решения суда, инкассовых распоряжений органа государственных доходов, постановлений органа государственных доходов об обращении взыскания на ограниченное в распоряжении имущество, а также после исключения

организации или физического лица из вышеуказанного перечня в порядке, предусмотренном настоящим Законом».

Указанное обстоятельство (могут осуществляться – Примечание автора) подчёркивает давно известный коррупциогенный факт, когда у каждого государственного органа (государственного служащего, должностного лица) имеются права, которые используются по его усмотрению. Но эти права приобретают характер исключения и находятся в строгой зависимости от определенных, законодательно установленных правил. Однако разделение прав и обязанностей в нормативных формулах создает неоправданную иллюзию того, что в определенных случаях можно использовать право как возможность, а не обязанность совершения тех или иных действий, и ставить его осуществление в зависимость от личной выгоды.

Необходимо установить единый подход в реализации компетенции, закреплённой в пункте 1.1 статьи 13 анализируемого Закона.

4) пункт 3 статьи 11 Закона, согласно которому: «3. Правила внутреннего контроля разрабатываются, принимаются и исполняются субъектами финансового мониторинга и, помимо требований к деятельности субъекта финансового мониторинга при проведении внутреннего контроля, предусмотренных настоящим Законом, должны включать в себя:

иные программы, которые могут разрабатываться субъектами финансового мониторинга в соответствии с правилами внутреннего контроля».

Необходимо исключить термин «могут» из данного нормативного положения. Окончательный вариант **предлагаем сформулировать** следующим образом: «иные программы, которые подлежат разработке субъектами финансового мониторинга в соответствии с правилами внутреннего контроля».

Касательно иных недостатков анализируемого Закона.

1. В рамках анализа Закона актуальным представляется правовая идея Президента Казахстана о создании Евразийской полиции.

Новые рекомендации ФАТФ ужесточают требования в отношении политических деятелей, которые могут представлять повышенный коррупционный риск в силу занимаемых ими постов. Вместе с тем, **в рамках Послания** Президента Республики Казахстан – Лидера Нации Н.А. Назарбаева народу Казахстана «Социально-экономическая модернизация – главный вектор развития Казахстана» поставлены вопросы о переходе к декларированию не только доходов, но и расходов государственных служащих.

Актуализируется проблема борьбы с транснациональными преступлениями на территории стран Евразийского экономического сообщества объединенными усилиями всех пяти стран-участниц (Договор о Таможенном союзе и Едином экономическом пространстве от 26 февраля 1999 года. Участники: Россия, Беларусь, Казахстан, Кыргызстан и Таджикистан). Одним из важных направлений проводимой государствами уголовной политики целесообразным будет признать и дальнейшую активизацию

ведения борьбы с фактами легализации (отмывания) доходов, полученных незаконным путем, и финансирования терроризма на территории Единого экономического пространства, поскольку может возникнуть ситуация разрастания масштабов этих деяний по мере усиления интеграционных процессов и активизации движения денежных средств, капитала и людских потоков.

Касаясь модернизации судебной и правоохранительной системы, Президент РК Н. Назарбаев в Послании отметил, что для усиления борьбы с транснациональной организованной преступностью в Едином экономическом пространстве необходимо решить вопрос «о создании по примеру Интерпола – Евразийской полиции «Евразпола» [7].

Выдвинутая Президентом концептуальная идея создания Евразийской полиции не может вызвать никакого сомнения, представляет повышенную актуальность, большую теоретическую и практическую значимость как в целом для развития и совершенствования отечественной юриспруденции и юридической практики, так и для конкретно определенных направлений проводимой государством правовой политики.

Принимая во внимание активизацию борьбы с наркобизнесом, транснациональной и организованной преступностью в рамках Европейского союза («Европол»), можно было бы поставить перед Комиссией ЕС вопрос об оказании Казахстану технического содействия по противодействию «отмывания» денег в продолжение нормативных положений, закреплённых в статье 19 анализируемого Закона.

В контексте изложенной идеи было бы резонным актуализировать необходимость разработки законопроекта с учетом поручений Президента – Лидера Нации государству, касающихся создания на территории ЕЭП Евразийской полиции, в задачи которой будет входить и ведение борьбы с легализацией (отмыванием) доходов, полученных незаконным путем, и финансированием терроризма.

2. Основной вывод по Закону следующий: Анализируемый Закон, фундаментально представляя собой криминологический (финансово-правовой) нормативный правовой акт, направлен в основном на предупреждение отмывания «грязных» денег, в том числе, и для финансирования терроризма.

Большинство терминов, применяемых в Законе, носят «коррупциоеккий» характер. Присутствует размытость и неясность языка, использование двусмысленных или неустоявшихся терминов, понятий, формулировок, категорий оценочного характера.

Например, в статье 4 Закона регламентировано: «Правительство Республики Казахстан утверждает признаки определения подозрительной операции». Признаки определения подозрительной операции утверждены постановлением Правительства РК от 23 ноября 2012 года № 1484. В этом нормативном правовом акте Правительства РК определено 126 пунктов подозрительных операций. Между тем, квалификация подозрительной

операции отождествлена с такими оценочными признаками (терминами, словосочетаниями) как:

- операции, которые признаны подозрительными должностными лицами субъекта финансового мониторинга в соответствии с их опытом и знаниями;

- необоснованная поспешность клиента (представителя клиента) в проведении операции и (или) излишняя озабоченность вопросами конфиденциальности в отношении проводимой операции;

- деловые отношения;

- наличие нестандартных или необычно сложных инструкций по порядку проведения расчетов, отличающихся от сложившейся деловой практики;

- и другие.

Отсюда и количественные и качественные цифры сложившейся правоприменительной практики ПФР и, соответственно, проблемы в квалификации преступных деяний. Так, если за 2016 год количество поступивших сообщений от субъектов финансового мониторинга составило **1 493 997** (из них пороговые - 721 184, подозрительные - 772 813), то в течение 2016 года Комитетом было направлено только 37 инициативных материалов в правоохранительные органы (из них возбуждено уголовное дело **только по 5 материалам по статье 258 УК РК по линии финансирования терроризма**).

Таким образом, с учётом выполнения стратегических функций центрального исполнительного органа в сфере противодействия легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма, для обеспечения упреждающей функции подразделения финансовой разведки с целью минимизации пробельности и коррупциогенности норм необходимо учесть замечания и конструктивные предложения (*данные в этой статье*) для приближения анализируемого Закона к международным стандартам в этой области (*рекомендациям ФАТФ*), и учёта предложенных законодательных посылов в новой Государственной программе по противодействию религиозному экстремизму и терроризму в Республике Казахстан на 2018-2022 гг.

Предлагается использовать правовой режим цифровой «песочницы», то есть специально согласованный режим проработки и пилотирования рекомендаций ФАТФ, в том числе регуляторных, для определения эффективной модели взаимодействия и построения бизнес-процессов в анализируемой сфере. «Цифровую песочницу» целесообразно использовать для проработки механизмов и правил регулирования экономических (финансовых) процессов в рамках цифровых инициатив субъектов финансового мониторинга и совершенствования проектов нормативных правовых актов с целью противодействию отмыванию денег/финансированию терроризма и экстремизма.

Список использованной литературы:

1. Стратегия «Казахстан-2050»: новый политический курс состоявшегося государства [Текст]: Послание Президента Республики Казахстан – Лидера Нации Н.А. Назарбаева народу Казахстана от 14 декабря 2012 года - (<http://www.zakon.kz>) – интернет - источники.
2. О противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма [Текст]: Закон Республики Казахстан от 28 августа 2009 года № 191-IV /- (<http://adilet.zan.kz/rus/docs/K1200002050>) – интернет - источники.
3. ([http://kfm.gov.kz/ru/.](http://kfm.gov.kz/ru/)) – интернет - источники.
4. О ратификации Шанхайской конвенции о борьбе с терроризмом, сепаратизмом и экстремизмом [Текст]: Закон Республики Казахстан от 18 апреля 2002 года № 316. - (<http://adilet.zan.kz/rus/docs/Z1100000381>) – интернет - источники.
5. Уголовный кодекс Республики Казахстан от 3 июля 2014 года № 226-V [Текст] - (<http://adilet.zan.kz/rus/docs/K1400000226>) – интернет - источники.
6. Зиманов, С.З. Проблемы законодательства. [Текст] / Зиманов С.З. // Казахстанская правда. – 1997. - 16 августа – газетные статьи.
7. «Социально-экономическая модернизация – главный вектор развития Казахстана» [Текст]: Послание Президента Республики Казахстан – Лидера Нации Н.А. Назарбаева народу Казахстана от 27 января 2012 года. - (<http://adilet.zan.kz/rus/docs/K1200002012>) – интернет - источники.