

На правах рукописи

Ивкова Анна Владимировна

**«ПРОКУРОРСКИЙ НАДЗОР ЗА ИСПОЛНЕНИЕМ
ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА О ПРОТИВОДЕЙСТВИИ ЛЕГАЛИЗАЦИИ
(ОТМЫВАНИЮ) ДОХОДОВ, ПОЛУЧЕННЫХ ПРЕСТУПНЫМ
ПУТЕМ, И ФИНАНСИРОВАНИЮ ТЕРРОРИЗМА
В БАНКОВСКОЙ СФЕРЕ»**

Специальность: 12.00.11 – Судебная деятельность, прокурорская
деятельность, правозащитная и правоохранительная деятельность

Автореферат
диссертации на соискание ученой степени
кандидата юридических наук

Москва – 2014

Работа выполнена в федеральном государственном казенном образовательном учреждении высшего профессионального образования «Академия Генеральной прокуратуры Российской Федерации»

Научный руководитель	доктор юридических наук Жубрин Роман Владимирович
Официальные оппоненты:	Колоколов Никита Александрович доктор юридических наук, доцент, ФГБОУ ВПО «Московский педагогический государственный университет», кафедра судебной власти, правоохранительной и правозащитной деятельности факультета социологии, экономики и права, профессор кафедры Вильде Людмила Викторовна кандидат юридических наук
Ведущая организация	ФГБОУ ВПО «Костромской государственный университет имени Н.А. Некрасова»

Защита состоится 17 марта 2015 г. в 14 ч. 00 мин. на заседании диссертационного совета Д 170.001.01 при Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации: 123022, Москва, ул. 2-я Звенигородская, 15.

С диссертацией и авторефератом можно ознакомиться в библиотеке и на сайте Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации по адресу: 123022, Москва, ул. 2-я Звенигородская, д.15, <http://www.agprf.org>.

С электронной версией автореферата можно ознакомиться на сайте Высшей аттестационной комиссии при Министерстве образования и науки Российской Федерации: <http://vak.ed.gov.ru>

Автореферат разослан 24 декабря 2014 г.

Ученый секретарь
диссертационного совета

С.С. Харитонов

ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

Актуальность темы исследования. Легализация преступных доходов и финансирование терроризма являются одними из самых серьезных в современных условиях угроз международной стабильности, миру и безопасности. По данным ООН, ежегодно «отмывается» до 2-5 % мирового ВВП, что составляет от 500 миллиардов до 1,5 триллиона долларов США¹.

Приток в страну «грязных» денег и совершение противоправных деяний по их отмыванию неизбежно ведут к росту преступности и коррупции, взяточничество возрастает во всех секторах, включая финансовые организации, адвокатские и независимые бухгалтерские структуры, а также надзорные, правоохранительные, судебные и законодательные органы².

Исследования международных организаций свидетельствуют о неослабевающем интересе преступного сообщества к Российской Федерации, особенно к деятельности, связанной с отмыванием преступных доходов в банковской сфере. По мнению экспертов Группы разработки финансовых мер борьбы с отмыванием денег (далее – ФАТФ), именно банковская система наиболее подвержена рискам, связанным с отмыванием преступных доходов и финансированием терроризма.

Несмотря на высокую степень общественной опасности, практика исполнения законодательства о противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма в банковской сфере, не всегда находится на должном уровне. Кредитные организации не в полной мере принимают меры к выявлению сделок, возможно связанных с легализацией доходов, полученных преступным путем, и финансированием терроризма, и своевременному направлению сведений о них в уполномоченный орган. Проверки органов

¹ Управление Организации Объединенных Наций по наркотикам и преступности. URL:http://www.unodc.org/documents/russia/Monitor/Monitor_4.pdf (дата обращения: 22.06.2014).

² Зубков В.А., Осипов С. К. Российская Федерация в международной системе противодействия легализации (отмыванию) преступных доходов и финансированию терроризма. – М., 2007. – С.33.

государственного контроля проводятся неполно, некачественно, меры реагирования на выявленные нарушения закона не применяются либо остаются без контроля за их исполнением. Незначительные нарушения законодательства о противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма перерастают в преступления или прямо им способствуют, что приводит к росту количества «отмываемых» денежных средств и объема финансирования терроризма.

В этих условиях особую значимость приобретает деятельность органов прокуратуры, направленная на противодействие легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма.

Прокурорская практика свидетельствует о распространенности нарушений закона в сфере противодействия легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма. Только в 2013 году органами прокуратуры выявлено свыше 4,3 тыс. нарушений названного законодательства (2012 г. – свыше 3,3 тыс.), с целью пресечения которых внесено 1 258 представлений (2012 г. – 920), направлено в суд 466 исков и заявлений (2012 г. – 212). По требованиям прокуроров более 1,3 тыс. виновных лиц привлечены к дисциплинарной и административной ответственности (2012 г. – 1 тыс.), предостережено о недопустимости нарушений закона 119 лиц (2012 г. – 54).

Специфика прокурорского надзора, охватывающего все контрольно-надзорные органы и поднадзорные им организации, обуславливает его существенное стабилизирующее влияние на состояние законности в области противодействия легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма.

Важность данного направления прокурорской деятельности требует разработки научных и методических основ работы прокуроров, способствующих повышению результативности указанной деятельности, что обусловило актуальность проведенного исследования.

Степень разработанности темы и теоретическая база исследования

Теоретической основой исследования являются работы ученых по прокурорскому надзору: П.Д. Альбицкого, К.И. Амирбекова, Т.А. Ашурбекова, В.А. Баскова, С.Г. Березовской, А.Д. Берензона, В.Г. Бессарабова, А.Ю. Винокурова, Ю.Е. Винокурова, И.С. Викторова, В.В. Гаврилова, В.Г. Даева, А.Х. Казариной, Ф.М. Кобзарева, Б.В. Коробейникова, М.Н. Маршунова, В.Г. Мелкумова, А.Я. Мыщыкова, В.П. Рябцева, А.Ф. Смирнова, А.Я. Сухарева, Э.Б. Хатова, М.С. Шалумова, В.Б. Ястребова и др.

Особое значение для раскрытия темы имеют научные работы Н.Д. Бут, О.С. Капинус, И.А. Соколовой, Н.В. Субановой и др. по вопросам организации прокурорского надзора за исполнением законодательства в сфере экономики.

Вопросы противодействия легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма, его организационные и правовые основы рассматривались в работах В.А. Зубкова, О.Г. Карповича, И.А. Киселева, А.Н. Ларькова, П.В. Ливадного, В.Н. Мельникова, В.И. Михайлова, А.Г. Мовсисяна, А.В. Молчанова, О.В. Нардиной, С.К. Осипова, В.Е. Перекислова, М.М. Прошунина, Д.В. Степанкова, В.И. Третьякова, В.А. Фадеева, Е.С. Щетковой и др.

Вопросы прокурорского надзора за исполнением законодательства о противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма рассматривались в статьях, учебниках, пособиях и диссертационных исследованиях таких авторов, как Р.В. Жубрин, И.Д. Камынин, В.Н. Мазур, А.В. Паламарчук, А.А. Паненков и др.

Несмотря на то, что отдельные направления противодействия легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма рассматривались в значительном количестве

научных работ отечественных и зарубежных авторов, в настоящее время ощущается потребность в специальном исследовании вопросов прокурорского надзора за исполнением законодательства о противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма в банковской сфере.

Объектом исследования являются правоотношения, складывающиеся в процессе прокурорского надзора за исполнением законодательства о противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма в банковской сфере, а также возникающие при их реализации проблемные ситуации, требующие научного разрешения.

Предмет диссертационного исследования составляет деятельность органов прокуратуры по организации и осуществлению прокурорского надзора за исполнением законодательства о противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма в банковской сфере, правовые основы и средства прокурорского надзора, содержание прокурорской надзорной практики и проблемы повышения результативности прокурорского надзора в рассматриваемой сфере.

Цель исследования заключается в разработке теоретических, организационных и методических основ осуществления прокурорского надзора за исполнением законодательства о противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма в банковской сфере, применение которых может обеспечить единство и укрепление законности в сфере общественных отношений.

Поставленная цель определила **задачи** исследования:

- поиск юридических механизмов совершенствования нормативных правовых актов, регулирующих осуществление прокурорского надзора за исполнением законодательства о противодействии легализации (отмыванию)

доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма в банковской сфере;

- определить место и роль органов прокуратуры Российской Федерации в национальной системе противодействия легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма;

- определить предмет, основные направления и пределы прокурорского надзора за исполнением законодательства о противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма в банковской сфере, выявить проблемные ситуации и наметить пути их разрешения;

- разработать предложения по внесению изменений и дополнений в законодательство о противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма, регулирующие вопросы осуществления прокурорского надзора за исполнением законов в банковской сфере;

- систематизировать типичные нарушения законов, допускаемые контрольно-надзорными органами и банками в сфере противодействия легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма;

- разработать исходные положения методики проверки прокурором исполнения законодательства о противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма контрольно-надзорными органами в рассматриваемой сфере и банковскими учреждениями;

- разработать научные положения об укреплении взаимодействия органов прокуратуры с контрольно-надзорными органами при осуществлении надзора в сфере исполнения законодательства о противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма в банковской сфере.

Методологическую основу диссертационного исследования составили общенаучный диалектический метод познания правовых и экономических явлений, связанных с легализацией (отмыванием) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма. Кроме того, использованы логический, исторический, статистический, системно-структурный, конкретно-социологические методы исследования (изучение материалов прокурорской и судебной практики, данных о состоянии законности в рассматриваемой сфере, анкетирование), включенное наблюдение.

Нормативную правовую базу исследования составляют Конституция Российской Федерации, нормы международного права, федеральные конституционные законы, Федеральный закон от 07.08.2001 № 115-ФЗ «О противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма»¹ (далее – Федеральный закон от 07.08.2001 № 115-ФЗ), иные федеральные законы, указы Президента Российской Федерации, постановления и распоряжения Правительства Российской Федерации, нормативные правовые акты Центрального банка Российской Федерации, Федеральной службы по финансовому мониторингу, иные подзаконные нормативные правовые акты, приказы Генерального прокурора Российской Федерации.

В качестве **эмпирической базы исследования** использовались: статистические и информационные данные Генеральной прокуратуры Российской Федерации, Федеральной службы по финансовому мониторингу, Банка России за 2009 – 2014 годы; результаты обобщений докладных записок прокуроров субъектов Российской Федерации и судебной практики, проведенного автором опроса 103 прокурорских работников в различных регионах России, а также эмпирических исследований, полученных другими авторами при разработке отдельных аспектов данной темы.

¹ Собрание законодательства Российской Федерации, 13.08.2001, № 33 (часть I), ст. 3418.

Научная новизна исследования заключается в том, что данная работа является одним из первых в теории прокурорского надзора исследований, в котором сформулированы научные положения об организации и осуществлении прокурорского надзора за исполнением законодательства о противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма в банковской сфере, рассмотрены вопросы, касающиеся его сущности, содержания, правовых и организационных основ.

Научная новизна исследования обусловлена новыми авторскими подходами к разработке методики прокурорского надзора за исполнением законодательства о противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма в банковской сфере, которая заключается в том, что в диссертации конкретизирован предмет, основные направления и пределы прокурорского надзора, раскрыты механизмы реализации полномочий прокурора при проведении проверочных мероприятий в банковской сфере, систематизированы типичные нарушения законов, допускаемые контрольно-надзорными органами и банками, разработана методика проведения проверки с учетом специфики предмета и пределов прокурорского надзора за исполнением законодательства о противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма в банках, исследованы и определены пути укрепления взаимодействия прокуратуры с контрольно-надзорными органами при проведении проверок в банковской сфере.

Основные положения, выносимые на защиту:

1. Анализ состояния законности в банковской сфере свидетельствует о широкой распространенности и опасности для общества и государства нарушений законодательства о противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма. При этом указанные нарушения законодательства допускаются как кредитными организациями, осуществляющими операции с денежными

средствами или иным имуществом, так и контрольно-надзорными органами. Учитывая высокую степень общественной опасности таких нарушений законов, их распространенность, возрастает роль прокуратуры Российской Федерации в обеспечении законности в рассматриваемой сфере.

2. Обоснован вывод об особом статусе деятельности органов прокуратуры при осуществлении надзора за исполнением законодательства о противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма. Эта деятельность, которая носит исключительно правоохранительный характер, направлена лишь на выявление нарушений закона и принятие мер к их устранению. Прокурорский надзор в национальной системе противодействия легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма выполняет важную компенсаторную роль, восполняющую недостатки государственного контроля (надзора).

3. Положение о том, что двойственная правовая природа Центрального банка Российской Федерации, являющегося одновременно органом государственного управления специальной компетенции и юридическим лицом, осуществляющим хозяйственную деятельность, предопределяет необходимость знания прокурорами особых приемов получения и анализа информации о деятельности Банка России. Специфика надзорной деятельности в обозначенной сфере нашла отражение в разработанной автором методике проведения проверок исполнения законодательства о противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма в банковской сфере, в которой раскрыты особенности получения информации о нарушениях законов, связанные с необходимостью соблюдения законодательства о банковской тайне.

4. Исследование показало, что при осуществлении надзора за исполнением законодательства о противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма в

банковской сфере доступ прокурора к информации, составляющей банковскую тайну, неоправданно ограничен, что негативно влияет на состояние законности и возможность прокурора реализовать в полной мере его надзорные полномочия. Для разрешения этой проблемной ситуации предлагается дополнить часть 7 статьи 26 Федерального закона от 02.12.1990 № 395-1 «О банках и банковской деятельности» нормативным положением об обязанности кредитных организаций предоставлять прокурору по письменному запросу информацию об операциях, о счетах и вкладах юридических лиц, граждан, осуществляющих предпринимательскую деятельность без образования юридического лица, и физических лиц.

5. В целях улучшения организации работы по надзору за исполнением законодательства о противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма в банковской сфере обоснована необходимость обеспечения надлежащего взаимодействия структурных подразделений, осуществляющих надзор за исполнением законов и законностью правовых актов, а также за исполнением законов о федеральной безопасности, посредством проведения совместных проверок и подготовки актов прокурорского реагирования.

6. Доказывается необходимость отражения в статистическом отчете о работе органов прокуратуры (по форме ОН) сведений о нарушениях закона в части противодействия легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, а в статистической отчетности (по форме ФБ) сведений о нарушениях закона в части противодействия финансированию терроризма. Введение самостоятельной отчетности для данных направлений надзорной деятельности прокурора не только позволит отражать значительный объем работы, проделанной органами прокуратуры на данном участке надзора, но и позволит учитывать количество и характер выявленных прокурорами нарушений при анализе функционирования национальной системы противодействия легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма, что имеет большое

значение для подготовки докладов Российской Федерации, направляемых в ФАТФ.

7. Исследованием установлено, что существующая нормативная правовая база не регламентирует вопросы взаимодействия и сотрудничества прокуратур субъектов Российской Федерации с территориальными учреждениями Банка России. Этот пробел на практике зачастую приводит к отказу территориальных подразделений Банка России в выделении специалистов, представлении необходимой информации под предлогом банковской тайны, необходимости согласования своих действий с вышестоящим руководством или предоставлению недостоверной информации. В целях разрешения этой неопределенности автор считает необходимым дополнить Соглашение от 17.07.1997, заключенное между Генеральной прокуратурой Российской Федерации и Центральным банком Российской Федерации, пунктом 5.1. следующего содержания «Взаимодействие между органами прокуратуры и Центральным банком Российской Федерации на региональном уровне осуществляется прокурорами субъектов Российской Федерации и руководителями территориальных учреждений Банка России».

8. Обоснована необходимость использования прокурором при осуществлении надзора системы межведомственного электронного взаимодействия, позволяющей государственным органам напрямую обмениваться информацией. В течение последних лет в России активно реализуется концепция электронного правительства, направленная на обеспечение технологической базы функционирования современной высокотехнологичной системы взаимодействия государства и общества. Предлагается использовать уже созданную систему межведомственного электронного взаимодействия для обеспечения удаленного доступа прокурора к базам данных органов государственной власти и обмена интересующей информацией между прокуратурой и контрольно-надзорными органами, правоохранительными органами, поднадзорными субъектами в

сфере противодействия легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма.

9. Доказано, что при принятии мер реагирования прокурору необходимо учитывать как возможность судебного обжалования действий (решений) прокурора, так и причинения негативных последствий с обязанностью возместить вред в виде прямого ущерба и упущенной выгоды, в случае, если действия (решения) прокурора будут признаны незаконными. В целях создания нормативных правовых механизмов предлагается дополнить приказ Генерального прокурора Российской Федерации от 19.01.2010 № 11 «Об организации прокурорского надзора за исполнением законов о противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма» пунктом 1.13 следующего содержания: «Учитывая гарантированное право на судебное обжалование действий (решений) прокурора, при осуществлении надзора за исполнением законодательства о противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма особое внимание уделять обоснованности и мотивированности актов прокурорского реагирования. Выбор мер прокурорского реагирования осуществлять с учетом законных интересов банков, организаций, осуществляющих операции с денежными средствами или иным имуществом, и их клиентов, предупреждая возможность ограничения и нарушения их прав».

Теоретическая значимость исследования заключается в том, что содержащиеся в нем выводы и предложения вносят существенный вклад в развитие основополагающих научных положений прокурорского надзора и организации прокурорско-надзорной деятельности в сфере противодействия легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма.

Сформулированные автором положения могут быть использованы в дальнейших исследованиях актуальных вопросов прокурорского надзора за

исполнением законодательства о противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма, а также при совершенствовании нормативной правовой базы Российской Федерации в данной сфере.

Практическая значимость исследования определяется возможностью применения разработанных автором практических рекомендаций при подготовке соответствующих научно-методических и практических пособий, учебников по прокурорскому надзору, а также в преподавательской и иной учебной деятельности в системах различных форм обучения и повышения деловой квалификации юристов.

Апробация и внедрение результатов исследования. Основные положения и выводы, содержащиеся в диссертации, нашли отражение в печатных трудах: в 7 научных статьях, в том числе в 4 статьях, опубликованных в изданиях, рекомендуемых ВАК при Минобрнауки России, методических рекомендациях об организации прокурорского надзора за исполнением законодательства о противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма, разработанных для работников органов прокуратуры Костромской области.

Основные теоретические положения и выводы диссертационного исследования использовались автором при проведении учебно-методических семинаров в прокуратуре Костромской области, при организации проведения проверок прокуратурой Костромской области исполнения законодательства о противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма в банковской сфере.

Основные положения диссертации докладывались автором на 4 научно-практических конференциях: VIII Всероссийской научно-практической конференции «Личность, право, власть в современной России» (2010 год), IX Международной научно-практической конференции «Модернизация функций права и государства: традиции, установки, тенденции, перспективы» (2011 год), Всероссийской научно-практической

конференции «Правовая политика как фактор устойчивого развития национальной правовой системы: общетеоретические и отраслевые аспекты» (2012 год), Всероссийской научно-практической конференции «Конституционные основы развития российского государства и права: прошлое, настоящее, будущее (к 20-летию принятия Конституции Российской Федерации)» (2013 год).

Результаты исследования нашли практическое применение при проведении проверок исполнения законодательства о противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма в банковской сфере органами прокуратуры Костромской области в 2010-2012 гг.

Структура диссертации определена логикой исследования и задачами. Диссертация состоит из введения, трех глав, включающих в себя девять параграфов, заключения, библиографического списка и четырех приложений.

ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ

Структура и объем диссертации определены задачами и логикой проведенного исследования.

Во **введении** обосновывается выбор темы и ее актуальность, определены объект, предмет, цели и задачи исследования, методологическая, теоретическая, нормативная и эмпирическая база исследования, обоснована научная новизна исследования, его теоретическая и практическая значимость, сформулированы положения, выносимые на защиту, показаны апробация и внедрение полученных результатов исследования.

Первая глава «Органы прокуратуры Российской Федерации в национальной системе противодействия легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма» состоит из трех параграфов, в которых рассматриваются правовые основы прокурорского надзора за исполнением законодательства о противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных

преступным путем, и финансированию терроризма в банковской сфере, определено место органов прокуратуры в национальной системе противодействия легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма, проанализированы полномочия прокурора по надзору за исполнением законодательства о противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма в банковской сфере.

В первом параграфе «Правовые основы прокурорского надзора за исполнением законодательства о противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма в банковской сфере» автором проанализированы международные соглашения и российское законодательство, которыми регламентирована деятельность организаций и государственных органов, прокуратуры Российской Федерации в сфере противодействия легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма, установлена уголовная, гражданская и административная ответственность за правонарушения в рассматриваемой сфере.

На основе анализа правовых актов высших органов власти Российской Федерации, в которых противодействие легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма выделено в одно из главных направлений государственной политики в сфере экономики, надзор за исполнением законодательства о противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма определен как одно из приоритетных направлений прокурорского надзора.

Во втором параграфе «Место органов прокуратуры в национальной системе противодействия легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма» показан процесс формирования и реформирования

национальной системы противодействия легализации (отмыванию) преступных доходов и финансированию терроризма, в состав которой входят контрольно-надзорные органы, организации, осуществляющие операции с денежными средствами или иным имуществом. Рассмотрены статус и роль органов прокуратуры в национальной системе противодействия легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма. Автор приходит к выводу, что в настоящее время в Российской Федерации сформирована национальная система противодействия легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма, отвечающая международным стандартам, в которую входит прокуратура Российской Федерации. Реализуя надзорные полномочия, предоставленные ей законом, прокуратура Российской Федерации во главе с Генеральным прокурором Российской Федерации обеспечивает законность в сфере противодействия легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма.

В третьем параграфе «Полномочия прокурора по надзору за исполнением законодательства о противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма в банковской сфере» рассмотрены основания, содержание и порядок реализации полномочий прокурора с учетом специфики надзора за исполнением законодательства о противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма в банковской сфере. Проанализированы полномочия прокурора при осуществлении надзора за исполнением законодательства о противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма.

Отдельное внимание уделено вопросу судебного обжалования актов прокурорского реагирования. Одной из проблем прокурорской деятельности в рассматриваемой сфере является применение мер прокурорского реагирования. Поскольку особенность надзора на данном направлении

заключается в том, что так как в связи с неоднократным нарушением рассматриваемого законодательства у банка может быть отозвана лицензия на осуществление банковских операций, меры прокурорского реагирования, принятые по результатам проверки, с большой долей вероятности могут быть обжалованы в судебном порядке. По этой причине принятию мер прокурорского реагирования должно предшествовать глубокое изучение законодательства, правоприменительной практики, а при их принятии должны учитываться законные интересы банков и их клиентов, с целью предупреждения возможности ограничения и нарушения их прав.

В связи с чем, представляется необходимым обратить на это внимание в приказе Генерального прокурора Российской Федерации от 19.01.2010 № 11 «Об организации прокурорского надзора за исполнением законов о противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма».

Вторая глава «Предмет и пределы прокурорского надзора за исполнением законодательства о противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма в банковской сфере» состоит из трех параграфов, в которых конкретизируются предмет, объекты, направления, пределы прокурорского надзора за исполнением законодательства о противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма в банковской сфере.

В первом параграфе «Понятие предмета и направления прокурорского надзора за исполнением законодательства о противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма в банковской сфере» рассматриваются различные точки зрения на понятие предмета прокурорского надзора за исполнением законов. На основе ст. 21 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» с учетом особенностей рассматриваемого направления прокурорского надзора дано

понятие предмета прокурорского надзора в рассматриваемой сфере, которое понимается автором как соблюдение Конституции Российской Федерации, исполнение действующих на территории Российской Федерации законов о противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма контрольно-надзорными органами, в число которых, как орган контроля, входит Центральный банк Российской Федерации, их должностными лицами и кредитными организациями, а также соответствие законам издаваемых ими правовых актов.

В параграфе дана характеристика объектам прокурорского надзора за исполнением законодательства о противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма, определены основные направления прокурорского надзора в рассматриваемой сфере, проведено разграничение направлений прокурорского надзора по двум группам: по объектам прокурорского надзора и сферам законодательства.

Несмотря на то, что деятельность прокурора по надзору за исполнением законодательства о противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма значительна, она не находит отражение в формах статистической отчетности органов прокуратуры. В ходе проведения надзорных мероприятий в рассматриваемой сфере на постоянной основе осуществляется взаимодействие структурных подразделений, осуществляющих надзор за исполнением законов и законностью правовых актов, и подразделений, осуществляющих надзор за исполнением законов о федеральной безопасности. Вместе с тем, отсутствие соответствующих форм статистической отчетности не позволяет определить вклад каждого из структурных подразделений в совместный результат. В целях получения данных о результатах деятельности прокуроров обосновывается необходимость выделения в самостоятельные показатели статистической

отчетности прокурора (по форме ОН) сведений о нарушениях закона в части противодействия легализации (отмыванию) преступных доходов, а в статистической отчетности (по форме ФБ) – сведений о нарушениях закона в части противодействия финансированию терроризма.

Второй параграф «Пределы прокурорского надзора за исполнением законодательства о противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма в банковской сфере» посвящен системному толкованию компетенции прокурора и ее отличию от органов государственного контроля в сфере противодействия легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма. В параграфе раскрывается понятие «пределов» прокурорского надзора, обусловленных содержанием законодательства, перечнем поднадзорных объектов, спецификой полномочий при осуществлении надзора в банковской сфере.

Сделан вывод об особом статусе деятельности органов прокуратуры при осуществлении надзора за исполнением законодательства о противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма в банковской сфере. В силу своей специфики прокурорский надзор не подменяет развитый государственный контроль, а дополняет его с учетом процедурных ограничений компетенции Банка России, одновременно обеспечивая защиту прав и законных интересов кредитных организаций от нарушений закона со стороны органов государственного контроля, защиту прав клиентов кредитных организаций при совершении банками сомнительных операций.

Одной из проблем прокурорского надзора в банковской сфере является истребование информации из банков. Как показало исследование, для решения вопроса о доступе прокурора к банковской тайне не достаточно изменений в статью 4 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации», внесенных Федеральным законом от 23.07.2013 № 205-ФЗ «О

внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с уточнением полномочий органов прокуратуры Российской Федерации по вопросам обработки персональных данных»¹. В связи с чем предлагается дополнить часть 7 статьи 26 Федерального закона от 02.12.1990 № 395-1 «О банках и банковской деятельности» нормативным положением об обязанности кредитных организаций предоставлять прокурору по письменному запросу информацию об операциях, о счетах и вкладах юридических лиц, граждан, осуществляющих предпринимательскую деятельность без образования юридического лица, и физических лиц.

В третьем параграфе «Анализ состояния законности при противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма в банковской сфере» посвящен изучению состояния законности и прокурорского надзора за исполнением законодательства о противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма в банковской сфере.

Анализ состояния законности свидетельствует о распространенности нарушений законодательства о противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма в банковской сфере. Так, по оценкам Росфинмониторинга в России ежегодно легализуется порядка 2 трлн. руб.² По данным Центрального банка Российской Федерации масштабы фиктивных финансовых операций, которые проходят через банковскую систему России, составляют 1,5-2 трлн. руб. в год, что эквивалентно 7-10% российского ВВП, потери консолидированного бюджета – 500-800 млрд. руб. в год.³ Наиболее криминализованной остается кредитно-финансовая сфера.

¹ Собрание законодательства Российской Федерации, 29.07.2013, № 30 (Часть I), ст. 4038.

² Совещание по вопросам исполнения поручений Президента Российской Федерации. 16.02.2012. URL: <http://kremlin.ru>.

³ Выявление легализации преступных доходов: науч.-методич. пособие / А. Н. Ларьков, Н. Н. Даниленко, Р.В. Жубрин, Д.В. Степанков [под ред. д.ю.н., проф. А.Н. Ларькова] // Академия Ген. прокуратуры Рос. Федерации. – М., 2009. С.14.

Объем капитала, незаконно выведенного за рубеж, в 2012 году, по данным Центрального банка Российской Федерации, составил 39 млрд. долларов, за 9 месяцев 2013 года – около 22 млрд. долларов. Ежегодные объемы «обналиченных» через российскую банковскую систему денежных средств исчисляются сотнями миллиардов рублей.¹ Так, только за 30 календарных дней обналичивание составляет в среднем 50-80 млрд. руб.² В течение 2013 года территориальными учреждениями Банка России в отношении 415 кредитных организаций было возбуждено 1233 дела об административных правонарушениях.

Анализ результатов прокурорского надзора за исполнением законодательства о противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма свидетельствует об увеличении количества выявляемым нарушений законов, что связано с активизацией работы прокуроров на данном направлении. Так, в 2013 году прокурорами выявлено свыше 4,3 тыс. нарушений законов в данной сфере (в 2012 году - 3,3 тыс. нарушений законов). По фактам нарушения законодательства о противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма в 2013 году прокурорами внесено 1258 представлений (2012 год - 920), направлено в суд 466 исков и заявлений (2012 год - 212). Учитывая высокую степень общественной опасности таких нарушений законов, их распространенность, возрастает роль прокуратуры Российской Федерации в обеспечении законности в рассматриваемой сфере.

Глава 3 «Проблемы повышения результативности прокурорского надзора за исполнением законодательства о противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма в банковской сфере» состоит из трех

¹ Финансовая безопасность. №4, 2014, с.8

² Выявление легализации преступных доходов: науч.-методич. пособие / А.Н. Ларьков, Н.Н. Даниленко, Р.В. Жубрин, Д.В. Степанков [под ред. д.ю.н., проф. А.Н. Ларькова] Академия Ген. прокуратуры Рос. Федерации. – М., 2009. С. 18

параграфов, в которых рассматриваются вопросы организации прокурорского надзора за исполнением законодательства о противодействии легализации доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма в банковской сфере; методика проведения проверок исполнения названного законодательства; типичные нарушения законов, выявляемые в деятельности контрольно-надзорных органов и банков в сфере противодействия легализации преступных доходов и финансированию терроризма и банков; проблемы взаимодействия органов прокуратуры и контрольно-надзорных органов в рассматриваемой сфере.

В первом параграфе «Методика проведения проверки исполнения законодательства о противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма в банковской сфере» автором разработана методика проведения прокурором проверки в рассматриваемой сфере отношений.

В методике определены этапы проведения проверки, включающие подготовку к ее проведению, проверку на конкретном объекте, подготовку итогового документа о результатах проверки и применение мер прокурорского реагирования.

Рассмотрены приемы и средства прокурорского надзора за исполнением законодательства о противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма в банковской сфере, обозначены вопросы, подлежащие выяснению при проведении прокурором проверки исполнения названного законодательства в деятельности контрольно-надзорных органов, банков.

Определена специфика организации работы прокуратуры субъекта Российской Федерации с учетом особенностей осуществления надзора за исполнением законодательства в рассматриваемой сфере на примере организации работы прокуратуры Костромской области.

Во втором параграфе «Типология нарушений законодательства о противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных

преступным путем, и финансированию терроризма в банковской сфере» рассматриваются типичные нарушения законодательства о противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма, допускаемые как контрольно-надзорными органами, так и кредитными организациями.

Автор отмечает, что контрольно-надзорными органами в сфере противодействия легализации преступных доходов и финансированию терроризма не используется весь комплекс полномочий для выявления нарушений законов, имеет место низкое качество проверок соблюдения поднадзорными организациями законодательства в рассматриваемой сфере. Так, Банк России и его территориальные учреждения не в полной мере обеспечивают надзор за исполнением банками требований законодательства о противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма: эффективность многочисленных проверок остается невысокой, меры реагирования на выявленные нарушения не всегда применяются своевременно, к банкам применяется не весь комплекс мер реагирования, установленных законом. Выбор мер реагирования зачастую не соответствует социальной опасности допускаемых банками нарушений закона, что приводит к необоснованному освобождению банков и их должностных лиц от установленной законом ответственности и повторным нарушениям закона.

Распространенности нарушений законодательства о противодействии легализации доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма в кредитно-финансовой сфере способствуют также недостатки исполнения банками законодательства о противодействии легализации преступным доходам. В деятельности кредитных организаций распространенный характер носят нарушения в части организации внутреннего контроля, при проведении процедуры идентификации клиента, представителя клиента, выгодоприобретателя, определении степени риска их деятельности. Банками не в полном объеме выполняются требования

Федерального закона от 07.08.2001 № 115-ФЗ «О противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма» в части обучения кадров, фиксирования и направления сведений в уполномоченный орган об операциях, подлежащих обязательному контролю и др.

В третьем параграфе «Проблемы взаимодействия органов прокуратуры с контрольно-надзорными органами при осуществлении надзора в сфере исполнения законодательства о противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма в банковской сфере» обозначены формы взаимодействия органов прокуратуры Российской Федерации с контрольно-надзорными органами при осуществлении прокурорского надзора в рассматриваемой сфере, определены недостатки такого сотрудничества. Исследованы и определены пути укрепления взаимодействия прокуратуры с контрольно-надзорными органами при проведении проверок в банковской сфере, рассмотрены вопросы совершенствования прокурорского надзора за исполнением законодательства о противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма.

Так, автором сделан вывод, что до настоящего времени не урегулированы вопросы взаимодействия прокуратуры, Банка России, Федеральной службы по финансовому мониторингу при осуществлении надзорной деятельности на региональном уровне. Сама процедура взаимодействия не отработана, фактически взаимоотношения прокуратуры с указанными органами строятся на договорной основе, что не отвечает требованиям п. 2 Указа Президента Российской Федерации от 03.03.1998 № 224 «Об обеспечении взаимодействия государственных органов по борьбе с правонарушениями в сфере экономики».

Отсутствие закрепленных норм о сотрудничестве на региональном уровне органов прокуратуры и территориальных подразделений Банка России на практике зачастую приводит к отказу территориальных

подразделений Банка России в выделении специалистов, представлении необходимой информации под предлогом банковской тайны, необходимости согласования своих действий с вышестоящим руководством или предоставлению недостоверной информации. В связи с чем, предлагается дополнить Соглашение от 17.07.1997, заключенное между Генеральной прокуратурой Российской Федерации и Центральным банком Российской Федерации, указанием на необходимость осуществления взаимодействия между органами прокуратуры и Центральным Банком Российской Федерации на региональном уровне.

При осуществлении прокурорского надзора за исполнением законодательства о противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма необходимо усилить внимание к использованию новейших информационных технологий, наладить обмен посредством электронного документооборота с контрольно-надзорными органами информацией о правонарушениях в сфере противодействия легализации преступных доходов и финансированию терроризма, обеспечить органам прокуратуры удаленный доступ к сведениям, содержащимся в информационных системах государственных ведомств. Принятие указанных мер позволит в более оперативном порядке проводить надзорные мероприятия, обеспечит возможность осуществлять анализ состояния законности в сфере противодействия легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма в банковской сфере, полученные результаты анализа применять в планировании надзорной деятельности органов прокуратуры.

В заключении в кратком виде излагаются основные результаты диссертационной работы.

**Основные положения диссертации отражены
в следующих работах автора:**

**Статьи, опубликованные в ведущих рецензируемых журналах и
изданиях, указанных в перечне Высшей аттестационной комиссии**

Министерства образования и науки Российской Федерации:

1. Ивкова, А.В. Противодействие легализации преступных доходов в процессе привлечения лиц к административной ответственности по статье 15.27 КоАП / А.В. Ивкова // «Законность». – 2013. – № 1. – С. 41-44. – 0,35 п.л.

2. Ивкова, А.В. Пределы прокурорского надзора за исполнением законодательства о противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма в банковской сфере / А.В. Ивкова // «Вестник Костромского государственного университета имени Н.А. Некрасова». – 2013. – № 4. – С. 158-160. – 0,35 п.л.

3. Ивкова, А.В. Проблемы взаимодействия органов прокуратуры с контрольно-надзорными органами при осуществлении надзора за исполнением законодательства о противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма в банковской сфере / А.В. Ивкова // «Вестник Костромского государственного университета имени Н.А. Некрасова». – 2014. – № 3. – С. 205-208. – 0,35 п.л.

4. Ивкова, А.В. Анализ прокурором состояния законности при противодействии легализации доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма в банковской сфере / А.В. Ивкова // «Вестник Костромского государственного университета имени Н.А. Некрасова». – 2014. – № 4. – С. 182-185. – 0,4 п.л.

Публикации в иных изданиях:

5. Ивкова, А.В. Органы прокуратуры Российской Федерации в национальной системе противодействия легализации (отмыванию) преступных доходов и финансированию терроризма // Личность, право, власть в современной России: сборник материалов VIII Всероссийской

научно-практической конференции (11 декабря 2010 года): в 2 т. Т.2. – Кострома: КГУ им. Н.А. Некрасова, 2011. – С. 376-385 – 0, 45 п.л.

6. Ивкова, А.В. Предмет прокурорского надзора за исполнением законодательства о противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, финансированию терроризма в банковской сфере / А.В. Ивкова // «Модернизация функций права и государства: традиции, установки, тенденции, перспективы: сб. материалов IX Международной научно-практической конференции (10-11 декабря 2011 года): в 3 т. / сост. В. В. Груздев. – Кострома: КГУ им. Н.А. Некрасова, 2012. – Т.2. – С. 361-367. – 0,3 п.л.

7. Ивкова, А. В. Проблема несовершенства законодательства, регулирующего вопросы прокурорского надзора за соблюдением законности при привлечении лиц к административной ответственности за правонарушения в области противодействия легализации преступных доходов в банковской сфере / А.В. Ивкова // X Всероссийские декабрьские юридические чтения в Костроме: сб. материалов: в 3 т. / сост. В. В. Груздев. – Кострома: КГУ им. Н. А. Некрасова, 2013. – Т. 2. – С. 40-46. – 0,3 п.л.

Общий объем опубликованных работ составил 2,5 печатных листа.

Подписано в печать

Усл. печ. л.

Уч. – изд.л.

Тираж 150 экз.

Наряд № 123

УОП РИЛ Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации

117638, Москва, ул. Азовская, д. 2, к. 1