

МИНИСТЕРСТВО ВНУТРЕННИХ ДЕЛ  
РЕСПУБЛИКИ КАЗАХСТАН

---

*Карагандинский юридический институт  
имени Баримбека Бейсенова*

**ПРОБЛЕМЫ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ  
БОРЬБЫ С ПРЕСТУПНОСТЬЮ,  
НАРКОБИЗНЕСОМ, ТЕРРОРИЗМОМ  
И РЕЛИГИОЗНЫМ ЭКСТРЕМИЗМОМ**

*Сборник научных трудов*

**КАРАГАНДА 2001**

что грань между уголовным и политическим терроризмом очень тонка. Кроме того, эти явления подрывают доверие населения к государственным органам, дестабилизируют внутривнутриполитическую обстановку.

Правоохранительными органами принимаются меры, которые должны соответствовать общей тенденции развития оперативно-розыскной деятельности и быть достаточно адекватными росту угрозы политического экстремизма для национальных интересов и конституционного строя Республики Казахстан. Вместе с тем, на наш взгляд, существующая в настоящее время система борьбы с терроризмом требует дальнейшего совершенствования. Как показывает практика, необходим более высокий уровень взаимодействия с органами безопасности сопредельных государств, а также иностранными спецслужбами и международными организациями, ведущими борьбу с терроризмом. Требуется четкое разграничение функций между органами КНБ и МВД, другими государственными силовыми структурами. В этой связи необходимо принять дополнительные правовые и организационные меры, направленные на повышение эффективности борьбы с терроризмом.

*Когамов М. Ч.*

### **АКТУАЛЬНЫЕ НАПРАВЛЕНИЯ ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ ОРГАНОВ ФИНАНСОВОЙ ПОЛИЦИИ И ВНУТРЕННИХ ДЕЛ В БОРЬБЕ С ЭКОНОМИЧЕСКОЙ ПРЕСТУПНОСТЬЮ**

Рыночная экономика сопровождается появлением новых противоправных феноменов, возрастанием противодействия расследованию экономических преступлений. Становится проблемой раскрытие и расследование экономических преступлений, так как аппаратам расследования противостоят преступные организации, в которых жестоко карается отход от преступной деятельности. К примеру, большие сложности нас ожидают при раскрытии и расследовании незаконных электронных экономических операций, осуществляемых через Интернет сигнал, преступлений в области трансфертного ценообразования. Мы должны быть готовы к тому, что в обозримом будущем доля экономических преступлений составит порядка двух третей всех преступлений. Например, преступность в сфере экономики в европейских странах традиционно составляет 60-80 % всей преступности<sup>1</sup>.

В советские времена борьба с экономической преступностью не относилась к приоритетному направлению деятельности правоохранительных органов (не было государственной стратегии борьбы с экономической преступностью и координирующего центра; не было правоохранительного органа, который бы занимался только предотвращением, раскрытием и рас-

следованием экономических преступлений; отсутствовала подготовка специалистов).

Изменился экономический уклад жизни, появился класс собственников, страна вошла в мировое экономическое пространство. Складывающиеся экономические реалии обусловили возникновение противоречий, отдельные виды деяний уже не являются общественно опасными, но по существующей юридической классификации относятся к экономическим правонарушениям.

Однако гораздо опаснее следующие виды экономической деятельности:

- неофициальная экономика — деятельность легальных хозяйствующих субъектов, направленная на получение дохода, не отраженного в официальной отчетности, а также с целью выплаты неофициальной заработной платы для минимизации налоговых платежей;
- теневая экономика — деятельность субъектов, не зарегистрированных в качестве налогоплательщиков или в качестве юридического лица в сферах хозяйственной деятельности, не запрещенных действующим законодательством, с использованием нелегальной занятости с целью полного сокрытия всех видов доходов от налогообложения;
- нелегальная экономика — осуществление хозяйственной деятельности в сферах, официально запрещенных действующим законодательством (нелегальное производство алкоголя, оборот наркотических средств, незаконное производство и реализация оружия и боеприпасов, проституция и другое).

Фактически значительная часть теневой экономики находится под влиянием организованной преступности. Активизируется процесс вложения преступных денег в легальный бизнес, устанавливаются контакты с международной преступностью. Ущерб, наносимый государству правонарушениями в сфере экономики, по данным специалистов оценивается в десятки миллиардов тенге ежегодно<sup>2</sup>.

Например, начало 90-х гг. отмечено хищениями государственной собственности и незаконными внешнеэкономическими операциями, в 1993-1995 гг. мы встречаемся с правонарушениями в сфере малой приватизации, финансово-кредитных отношений, с получением займов под гарантии Правительства РК, контрабандой подакцизных товаров.

Для 1995-1997 гг. характерны должностные злоупотребления в сфере приватизации, факты ложного банкротства, нарушения в сфере экспортно-импортных операций, использование кредитов, нелегальный вывоз капитала, создание фирм-«однодневок». В последние годы широкое распространение получили следующие преступления: уклонение от уплаты налогов че-

рез механизм ложного банкротства, контрабанда, в том числе экономическая, злостное уклонение от погашения кредиторской задолженности, правонарушения, связанные с производством и реализацией подакцизной продукции, незаконная предпринимательская деятельность, злоупотребление или превышение должностных полномочий.

По прогнозам органов финансовой полиции, в 2001-2003 гг. первенство будет принадлежать правонарушениям в сфере налогообложения и трансфертного ценообразования, нелегальному вывозу капитала, ложному и преднамеренному банкротству, незаконному производству и реализации подакцизных товаров, правонарушениям в бюджетной сфере, на рынке финансовых инструментов и в сфере электронных операций<sup>3</sup>.

В суматохе реформ на «ходу» государство не забывало о существовании экономической преступности и угроз, исходящих от нее. За последние 10 лет в Казахстане образовано правовое поле и эффективная организационная система борьбы с экономической преступностью.

При этом все правоохранительные органы, привлекаемые для борьбы с экономической преступностью, имеют определенную административную систему и юридические возможности.

Бросается в глаза наличие во всех правоохранительных органах комплекса отраслевых оперативных служб, которые имеют большие оперативные возможности по добыванию информации о незаконных финансовых операциях в сочетании с аналитическими методами работы. Правоохранительные органы обеспечивают полный цикл работы с информацией о противоправном поведении в сфере экономической деятельности — от ее получения и оперативной проверки до использования в сфере уголовного процесса и экономического законодательства.

В ходе осуществления профессиональной деятельности правоохранительные органы дополняют друг друга и для этого созданы необходимые правовые условия.

Органы финансовой полиции и внутренних дел являются составной частью сил обеспечения национальной безопасности и должны защищать экономическую безопасность страны. Закон РК «О национальной безопасности Республики Казахстан» от 26 июня 1998 г. говорит о необходимости оперативного информирования друг друга (ст. ст. 1, 3, 4, 5, 8).

Аналогично характеризуются взаимоотношения органов финансовой полиции и внутренних дел в борьбе с коррупцией. Закон РК «О борьбе с коррупцией» от 2 июля 1998 г. прямо указывает в числе основных принципов борьбы с коррупцией осуществление оперативно-розыскной и иной деятельности в целях выявления, раскрытия, пресечения и предупреждения

преступлений, связанных с коррупцией, в том числе в сфере экономической деятельности (ст. ст. 5, 6).

Программа борьбы с преступностью в Республике Казахстан на 2000-2002 гг., утвержденная постановлением Правительства РК 31 октября 2000 г., подчеркивает необходимость дальнейшего правового регулирования вопросов, связанных с обеспечением тесного взаимодействия правоохранительных и специальных органов, четкого разграничения их компетенции и подследственности, выработки единой правоприменительной практики на основе успешной совместной деятельности правоохранительных органов, осуществления комплексных мер по ликвидации экономической базы организованной преступности.

22 января 2001 г. на базе Комитета налоговой полиции МГД РК Указом Президента РК «О мерах по совершенствованию правоохранительной деятельности в Республике Казахстан»<sup>4</sup> образовано Агентство финансовой полиции РК — центральный исполнительный орган, не входящий в состав Правительства республики, для выполнения задач по предупреждению, выявлению и пресечению преступлений в сфере экономической и финансовой деятельности. Образование Агентства не является монополизацией правоохранительной деятельности новым органом. Уровень концентрации усилий государства стал соответствовать степени угрозы деструктивных сил в сфере экономики. Организация новой структуры практически не повлекла за собой никаких издержек. Во-первых, Агентство создано на базе ведомства, которое уже вело борьбу с экономической преступностью, со сложившимся материально-техническим, финансовым и кадровым обеспечением. Во-вторых, штатная численность Агентства осталась прежней. В-третьих, законодательные изменения, связанные с правовым статусом нового ведомства, были незначительны. Новая организация функционально, структурно, политически — прогрессивное правовое явление в контексте правовых реформ в Казахстане. На базе Агентства будет накапливаться опыт специализированной борьбы с экономическими преступлениями, который станет достоянием всех органов, участвующих в этой деятельности. Располагая малочисленным оперативным и следственным составом, органы финансовой полиции наращивают темпы своей работы. Так, если в 1993 г. было возбуждено 12866 уголовных дел об экономических преступлениях, в 1996 г. — 11107 уголовных дел, то в 2000 г. только органами финансовой полиции — 12930.

Тесно связана с мероприятиями организационного характера подготовка кадров новой формации для борьбы с экономическими правонарушениями. Возложение на Академию финансовой полиции задачи по подготовке профессионалов позволит решить многие аспекты борьбы с экономическими

правонарушениями и перевести ее в русло новых и качественных изменений. Прогрессивные направления развития Академии регламентированы соответствующей Концепцией развития вуза на ближайшие годы. Будущее Академии — это подготовка кадров на консолидированной основе для большинства правоохранительных органов страны. Важная задача новой Академии — проведение научных исследований по актуальным проблемам борьбы с экономической преступностью в стране. Эта задача ставилась перед Академией в период ее образования Правительством 18 августа 1999 г., и включена в список приоритетных постановлением Правительства республики 15 мая 2001 г., которым Академия налоговой полиции переименована в Академию финансовой полиции.

В рамках Академии получает развитие новая учебная концепция сближения оперативно-розыскной и следственной деятельности.

Мы пошли на эксперимент. Упразднили кафедру оперативно-розыскной деятельности и создали новую — методики раскрытия и расследования экономических преступлений. Здесь сосредоточены усилия криминалистов, специалистов ОРД, процессуалистов. На это нас ориентирует УПК и Закон РК от 16 марта 2001 г.<sup>5</sup>

Законом РК от 16 марта 2001 г. созданы дополнительные возможности для взаимодействия органов финансовой полиции и внутренних дел.

Регламентируются процессуальные способы использования ОРД в уголовном деле и технология движения этих материалов. Раньше УПК подобных развернутых норм не содержал.

Правом расследования уголовного дела в составе следственной группы из числа следователей нескольких органов наделяется прокурор как руководитель следственной группы. В этом случае надзор за законностью деятельности следственной группы возлагается на Генерального прокурора РК, инициировавшего создание подобной группы.

При нахождении обвиняемого вне пределов РК и уклонении его от явки в органы следствия вводится институт заочного расследования уголовных дел с соблюдением необходимых процессуальных правил.

С учетом подследственности дел на органы внутренних дел возложено расследование некоторых экономических преступлений и преступлений против собственности в режиме предварительного следствия:

- 1) ст. 176 УК РК (части вторая и третья) «Присвоение или растрата вверенного чужого имущества»;
- 2) ст. 213 УК РК «Невозвращение из-за границы средств в иностранной валюте»;
- 3) ст. 218 УК РК «Нарушение правил бухгалтерского учета»;
- 4) ст. 223 УК РК (часть вторая) «Обман потребителей»;

- ст. 177 УК РК (части вторая и третья) «Мошенничество»;
- ст. 180 УК РК «Хищение предметов, имеющих особую ценность»;
- ст. 182 УК РК (части вторая и третья) «Причинение имущественного ущерба путем обмана или злоупотребления доверием»;
- ст. 189 УК РК «Воспрепятствование законной предпринимательской деятельности»;
- ст. 206 УК РК «Изготовление или сбыт поддельных денег или ценных бумаг»;
- ст. 209 УК РК (части вторая и третья) «Экономическая контрабанда»;
- ст. 224 УК РК «Получение незаконного вознаграждения»;
- ст. 226 УК РК «Принуждение к совершению сделки или отказу от ее совершения»;
- ст. 227 УК РК «Неправомерный доступ к компьютерной информации, создание, использование и распространение вредоносных программ для ЭВМ».

Речь идет об экономических преступлениях и преступлениях против собственности, которые по объекту, субъекту, объективной стороне состава преступления могут быть расследованы органами внутренних дел.

2 февраля 2001 г. распоряжением Президента РК одобрена Концепция борьбы с правонарушениями в сфере экономики на 2001-2003 гг. Документ принят в Казахстане впервые. Основная нагрузка по его разработке легла на плечи научных сотрудников Академии финансовой полиции.

Концепция разработана в соответствии с Указом Президента Республики Казахстан от 20 апреля 2000 г. «О мерах по совершенствованию системы борьбы с преступностью и коррупцией» и состоит из преамбулы и пяти разделов:

- тенденции развития правонарушений в сфере экономики;
- структура экономических правонарушений;
- приоритетные задачи борьбы с правонарушениями в сфере экономики;
- направления реализации Концепции;
- ожидаемые результаты реализации Концепции<sup>6</sup>.

Документ фиксирует направления, на которых органам внутренних дел, финансовой полиции, иным государственным органам необходимо сконцентрировать главные усилия при проведении межведомственных оперативно-профилактических, специальных мероприятий и в ходе уголовно-процессуальной деятельности.

Так, *усилия МВД и органов финансовой полиции предлагается сосредоточить в сфере внешнеэкономической деятельности*. Например, зна-

чительный ущерб экономическим интересам государства наносят правонарушения, совершаемые в таможенной сфере, особенно контрабанда, в том числе экономическая.

Во-первых, в бюджет страны не поступают таможенные пошлины, налоги и сборы.

Во-вторых, контрабанда тесно переплетена с хищениями товаров, сырья, уклонением от уплаты налогов, должностными преступлениями и другими противоправными деяниями.

Контрабандная деятельность приобретает все более организованный характер, совершенствуется механизм ее функционирования (собственная безопасность, транспортировка, связь, реализация).

Участились случаи изменения наименований декларируемых грузов в таможенных документах, превышение количества фактически вывозимых или ввозимых грузов.

Увеличились масштабы контрабанды продукции промышленных предприятий в сопредельные государства и даже страны дальнего зарубежья (например, нелегальный вывоз металлолома).

Зафиксированы случаи контрабандного вывоза ценных пород птиц, лекарственных растений, зерна и муки, предметов, имеющих культурную и историческую ценность, шкур сельскохозяйственных животных.

Значительны масштабы незаконного ввоза на территорию государства табачных изделий, спирта, нефтепродуктов, некачественных продуктов питания, товаров кустарного производства.

Занижаются контрактные цены на продукцию, а разница в ценах оседает на счетах в зарубежных банках.

Для прикрытия многих сделок заключаются фиктивные контракты с зарубежными фирмами, зачастую несуществующими, производится ложное декларирование грузов с оформлением подложных документов. Нередки случаи подделки таможенных и иных документов, получения банковских кредитов под фиктивные контракты с последующей конвертацией и переводом валюты на счета зарубежных банков. При осуществлении внешне-торговых сделок нередко в полном объеме скрываются получаемые валютные средства. Одним из каналов утечки валюты являются иностранные фирмы. Денежные средства за якобы поставленные товары или услуги направляются на счета иностранных фирм в казахстанских банках и затем через корреспондентские счета перемещаются за рубеж.

*Одной из форм ухода от налогов выступает ложное и преднамеренное банкротство.* Действующее законодательство, его либеральные нормы в части банкротства предприятий приводят к тому, что имущества, необходимого для удовлетворения требований бюджета, в большинстве случаев



нет, поскольку растаскивание наиболее ценных товарно-материальных активов через аффилированные структуры происходит на стадии подготовки к банкротству путем оформления залога и продажи активов предприятия по заниженным ценам.

Уже сегодня лжебанкротство является одной из форм невыполнения налоговых обязательств и формой перераспределения собственности.

В первую очередь, такие противоправные деяния наблюдаются в отношении тех предприятий, которые потенциально являются прибыльными или могут обладать монополией в производстве продукции (товаров, услуг и работ) на государственном, территориальном и отраслевом уровне.

Участились случаи лжебанкротства предприятий, раньше являвшихся естественными монополистами и попавших в программу демополизации. При этом умышленно искажается балансовая стоимость основных и оборотных средств с целью последующего приобретения их по заниженной стоимости как более крупными фирмами со смешанным капиталом, так и частными лицами.

Продажа таких предприятий проходит с нарушением условий конкурсов и аукционов.

Одной из форм ухода от налогообложения можно назвать создание новых юридических лиц предприятиями, имеющими задолженность перед бюджетом, с последующим преднамеренным или ложным банкротством.

Остается достаточно сложной криминальная обстановка в области потребительского рынка.

Товары реализуются без марок акцизного сбора или с недействительными марками. Имеет место торговля самими акцизными марками как государственного изготовления, так и поддельными.

Наибольшее распространение получила незаконная реализация таких подакцизных товаров (алкогольная продукция, спирт, табачные изделия, нефть, бензин и дизельное топливо).

Увеличивается количество подпольных производителей низкокачественной алкогольной продукции на основе неучтенного спирта. Проведенный анализ свидетельствует о сращивании дельцов подпольного алкогольного бизнеса с профессиональной и общеуголовной преступностью. Усиление борьбы с подпольным алкогольным бизнесом вынуждает его внедряться в легальное лицензированное производство аналогичной продукции с целью «легализации» своих капиталов.

Участились случаи хищения государственных средств и имущества, неэффективного и нецелевого использования бюджетных средств, связанных с неисполнением требований законодательства по расходованию средств при осуществлении процедур государственных закупок, нарушением пра-

вил бюджетного финансирования, приобретением запасных частей для предприятий промышленности, сельского хозяйства, медицинского оборудования и лекарств, средств связи и коммуникаций, направляемых на осуществление проектов в добывающих и перерабатывающих отраслях.

Остаются проблемы с возвратом кредитов, выданных из республиканского бюджета, а также средств, отвлеченных из республиканского бюджета в рамках негосударственных внешних займов, имеющих государственные гарантии Республики Казахстан.

Необходимо отметить, что ряд важных положений Концепции уже реализован с принятием Закона РК от 16 марта 2001 г. Можно констатировать относительно четкое распределение функций между правоохранительными органами на основе разделения подследственности и определения для каждого правоохранительного органа приоритетных направлений борьбы с экономическими правонарушениями.

Достоинство Концепции в указании общих требований к формам и методам работы правоохранительных органов при раскрытии экономических правонарушений: развитие экспертной, аналитической, профилактической деятельности, а также организационных основ деятельности аппаратов предотвращения, расследования и раскрытия преступлений.

<sup>1</sup> *Максимов С. В.* Краткий криминологический словарь. - М., 1995. С. 21.

<sup>2</sup> О Концепции борьбы с правонарушениями в сфере экономики на 2001-2003 годы. Распоряжение Президента Республики Казахстан № 201 от 2 февраля 2001 г. Вестник МГД РК, 2001, № 5. С. 7-8.

<sup>3</sup> Указ Президента РК «О мерах по совершенствованию правоохранительной деятельности в РК» от 22 января 2001 г. // Казахстанская правда, 2001, 23 янв.

<sup>4</sup> Закон Республики Казахстан «О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Республики Казахстан по вопросам усиления борьбы с организованной преступностью и коррупцией» от 16 марта 2001 г. // Казахстанская правда, 2001, 20 марта.

<sup>5</sup> Указ Президента РК «О мерах по совершенствованию системы борьбы с преступностью и коррупцией» от 20 апреля 2000 г. // Юридическая газета, 2000, 26 апр.

*Нургалиев Б. М., Базилов А. Н.*

## ТЕНДЕНЦИИ РАЗВИТИЯ СОВРЕМЕННОЙ ОРГАНИЗОВАННОЙ ПРЕСТУПНОСТИ

Организованность, профессионализм и техническая оснащенность преступников вызывают особую востребованность научных исследований и