



**Файзулла Ибродуллаевич
МИРЗАЕВ,**
доцент кафедры борьбы
с экономическими
преступлениями
и легализаций
преступных доходов
Правоохранительной
академии Республики
Узбекистан, PhD, доцент
f.i.mirzaev@procademy.uz
100047, Республика
Узбекистан, г. Ташкент,
ул. Рихсилы, д. 9

Национальная система противодействия легализации преступных доходов и финансированию терроризма в Республике Узбекистан: институционально-правовая модель финансовой безопасности

Аннотация. В статье анализируется институционально-правовая модель национальной системы противодействия легализации преступных доходов и финансированию терроризма в Республике Узбекистан с позиции публичного права. Показано, что система ПОД/ФТ функционирует как самостоятельный механизм государственного управления, направленный на обеспечение финансовой безопасности и предупреждение финансовых рисков. Рассматриваются особенности организации финансовой разведки, ее правоохранительная направленность, а также совмещение аналитических и уголовно-процессуальных функций в рамках одного государственного органа. Раскрываются основные этапы формирования национальной системы ПОД/ФТ, ее нормативно-правовая основа и значение национальной оценки рисков и межведомственного взаимодействия. Обосновывается авторский публично-правовой критерий допустимости правоохранительной модели финансовой разведки, основанный на разграничении аналитической деятельности и уголовно-процессуального реагирования. Делается вывод о том, что результативность системы ПОД/ФТ зависит от ее включенности в систему публичного управления и соблюдения принципа соразмерности государственного вмешательства в хозяйственную деятельность.

Ключевые слова: противодействие легализации преступных доходов, финансирование терроризма, финансовая безопасность, административное право, финансовый мониторинг, финансовая разведка, институциональная модель, национальная оценка рисков, ФАТФ

DOI: 10.17803/2311-5998.2026.139.3.162-168

Fayzulla I. MIRZAEV,

*Associate Professor of the Department of Combating Economic Crimes
and Legalization of Criminal Proceeds of the Law Enforcement Academy
of the Republic of Uzbekistan,
PhD, Associate Professor
f.i.mirzaev@proacademy.uz*

9, ul. Rikhsili, Tashkent, Republic of Uzbekistan, 100479

National System for Countering the Legalization of Criminal Revenues and Terrorist Financing in the Republic of Uzbekistan: an Institutional and Legal Model of Financial Security

Abstract. *The article examines the institutional and legal model of the national system for combating money laundering and terrorist financing in the Republic of Uzbekistan from a public law perspective. It argues that the AML/CFT system functions as an independent mechanism of public administration aimed at safeguarding financial security and mitigating financial risks. The study explores the institutional organisation of financial intelligence, its law-enforcement orientation, and the combination of analytical and criminal-procedural functions within a single public authority. Particular attention is paid to the development of the national AML/CFT system, its legal framework, and the role of national risk assessment and inter-agency coordination. The author proposes a public-law criterion for assessing the admissibility of a law-enforcement-based financial intelligence model, grounded in the legal separation of analytical activity and criminal-procedural enforcement. It is concluded that the effectiveness of the AML/CFT system depends on its integration into public administration and adherence to the principle of proportionality in state intervention in economic activity.*

Keywords: *anti-money laundering, terrorist financing, financial security, administrative law, financial monitoring, financial intelligence, institutional model, national risk assessment, FATF*

Противодействие легализации преступных доходов и финансированию терроризма сформировалось в самостоятельное направление публично-го управления, непосредственно связанное с обеспечением финансовой безопасности государства. Усложнение трансграничных финансовых потоков, цифровизация финансовых услуг и рост многоуровневых финансовых схем усиливают уязвимость национальных экономик перед финансовыми угрозами, что обуславливает возрастающую роль национальных систем противодействия легализации преступных доходов и финансированию терроризма (ПОД/ФТ).

Эффективность национальных систем ПОД/ФТ обусловлена не только объемом и детализацией нормативного регулирования, но прежде всего институциональной моделью публичной власти в данной сфере. Распределение компетенций между органами, характер финансового мониторинга и степень интеграции

ПРОТИВОДЕЙСТВИЕ ЛЕГАЛИЗАЦИИ
ДОХОДОВ, ПОЛУЧЕННЫХ
ПРЕСТУПНЫМИ ПУТЕМ,
И ФИНАНСИРОВАНИЮ ТЕРРОРИЗМА
КАК СОСТАВЛЯЮЩАЯ ЧАСТЬ
ФИНАНСОВОЙ БЕЗОПАСНОСТИ



аналитических и правоохранительных функций определяют баланс между задачами финансовой безопасности и стабильностью субъектов экономической деятельности.

В публичном праве особый научный интерес представляет анализ институционально-правовых моделей организации финансовой разведки, в рамках которых формируются правовые и процедурные механизмы соотношения финансового мониторинга и уголовно-процессуального воздействия, а также пределы допустимости такого сопряжения с точки зрения соразмерности публичного вмешательства.

Национальная система ПОД/ФТ Республики Узбекистан представляет собой показательный пример правоохранительной модели финансовой разведки, сформированной с учетом международных стандартов и национальных правовых особенностей.

Цель статьи — проанализировать институционально-правовую модель национальной системы ПОД/ФТ Республики Узбекистан в публично-правовом измерении и оценить ее значение для обеспечения финансовой безопасности.

С позиции публичного права система ПОД/ФТ представляет собой самостоятельный правовой механизм государственного управления, ориентированный на предупреждение системных финансовых рисков и обеспечение устойчивости национальной финансовой системы.

Ее содержание не сводится к совокупности контрольных и правоохранительных мер, а включает регулятивные, координационные и аналитические элементы, посредством которых реализуются публичные интересы в финансовой сфере. В этом смысле ПОД/ФТ функционирует не как реакция на отдельные правонарушения, а как институциональный компонент государственной финансовой политики, направленный на защиту финансовой безопасности.

Институциональным ядром национальной системы ПОД/ФТ является финансовая разведка, реализующая функции аналитического выявления финансовых рисков, координации участников системы и международного информационного взаимодействия. В Республике Узбекистан указанные функции возложены на Департамент по борьбе с экономическими преступлениями при Генеральной прокуратуре Республики Узбекистан.

Формирование национальной системы ПОД/ФТ в Республике Узбекистан в начале 2000-х гг. носило поэтапный характер и первоначально развивалось в рамках преимущественно правоохранительного реагирования на экономические и финансовые правонарушения. Создание специализированного подразделения при органах прокуратуры и последующее наделение его функциями финансовой разведки обусловили централизованную институциональную конфигурацию системы ПОД/ФТ, в которой аналитическая деятельность финансового мониторинга изначально была сопряжена с уголовно-процессуальными механизмами воздействия. Такая модель отражала задачи обеспечения финансовой безопасности в условиях трансформации национальной экономики и роста трансграничных финансовых рисков¹.

Приостановление в 2007 г. действия отдельных положений законодательства о ПОД/ФТ и временное ограничение полномочий финансовой разведки выявили

¹ URL: <https://lex.uz/docs/135736>.

уязвимость модели, ориентированной на жесткие контрольные инструменты финансового мониторинга. Корректировка нормативно-правовой базы и восстановление действия закона в новой редакции в 2009 г. стали этапом институциональной стабилизации системы ПОД/ФТ и создали предпосылки для перехода к более сбалансированному использованию аналитических и правоохранительных инструментов.

С позиции публичного права допустимость правоохранительной модели финансовой разведки определяется не фактом институциональной интеграции аналитических и процессуальных функций, а наличием устойчивых правовых и процедурных фильтров, препятствующих их подмене. Аналитическая деятельность финансовой разведки должна сохранять самостоятельный административно-правовой характер и быть направленной на выявление и оценку финансовых рисков, тогда как переход к уголовно-процессуальному реагированию допустим лишь при наличии юридически значимых оснований, зафиксированных в установленной законом процедуре. В противном случае финансовый мониторинг утрачивает превентивную функцию и трансформируется в инструмент расширенного правоохранительного контроля, что противоречит целям обеспечения финансовой безопасности и принципу соразмерности государственного вмешательства в деловую активность хозяйствующих субъектов.

Формирование национальной системы ПОД/ФТ в Республике Узбекистан относится к началу 2000-х гг. и было обусловлено необходимостью комплексного реагирования на возрастающие финансовые риски в условиях трансформации национальной экономики и активизации трансграничных финансовых потоков. Первоначальные меры в данной сфере носили фрагментарный характер и были ориентированы преимущественно на уголовно-правовое пресечение отдельных форм противоправной деятельности без формирования целостного механизма финансового мониторинга.

Первый этап становления национальной системы ПОД/ФТ связан с формированием ее законодательной основы. Базовые элементы правового регулирования были заложены в 2001 г., когда на уголовно-правовом уровне была установлена ответственность за легализацию преступных доходов. Это положило начало институционализации противодействия финансовым преступлениям и создало предпосылки для дальнейшего системного развития ПОД/ФТ².

Непосредственное функционирование национальной системы ПОД/ФТ началось с принятием в 2004 г. Закона Республики Узбекистан «О противодействии легализации доходов, полученных от преступной деятельности, и финансированию терроризма», вступившего в силу с 1 января 2006 г. Указанный Закон сформировал правовую основу системы ПОД/ФТ, закрепив порядок организации финансового мониторинга, определив круг субъектов, вовлеченных в противодействие легализации преступных доходов, а также установив механизмы предупреждения и пресечения соответствующих правонарушений³.

Первоначальная редакция Закона предусматривала жесткие меры финансового контроля, включая обязанность финансовых учреждений приостанавливать

² URL: <https://lex.uz/docs/111457>.

³ URL: <https://lex.uz/docs/144311>.



операции, соответствующие установленным критериям и превышающие порог в размере 4 000-кратной минимальной заработной платы, сроком на два рабочих дня. Осуществление операций допускалось по истечении указанного срока при отсутствии специального предписания уполномоченного органа.

Применение данных положений оказало негативное влияние на деловую активность и стабильность финансовой системы, что обусловило приостановление в 2007 г. действия отдельных норм Закона, а также соответствующих полномочий ПФР.

Возобновление действия Закона в новой редакции в 2009 г. и принятие подзаконных нормативных правовых актов позволили скорректировать механизм финансового мониторинга и восстановить институциональные основы системы ПОД/ФТ. Вместе с тем в период 2007—2009 гг. деятельность ПФР характеризовалась нормативной неопределенностью и ограничением аналитических функций, что сдерживало его использование в качестве самостоятельного элемента финансового мониторинга и предопределяло преимущественно правоохранительный характер функционирования системы ПОД/ФТ.

В 2007—2008 гг. система ПОД/ФТ продолжала функционировать, сопровождаясь организационными и ресурсными преобразованиями, доработкой нормативно-правовой базы и практической апробацией механизмов ПОД/ФТ. Окончательное институциональное оформление системы ПОД/ФТ было обеспечено в 2009 г. путем принятия комплекса нормативных правовых актов, направленных на детализацию и согласование процедур финансового мониторинга.

Важным этапом развития национальной системы ПОД/ФТ стала ее интеграция в международную систему противодействия легализации преступных доходов и финансированию терроризма. Присоединение Республики Узбекистан к Евразийской группе по противодействию легализации преступных доходов и финансированию терроризма (ЕАГ) и последующая адаптация национального законодательства к международным стандартам ФАТФ обеспечили включение национальной системы ПОД/ФТ в международную архитектуру противодействия финансовым преступлениям. С декабря 2005 г. Республика Узбекистан является полноправным членом ЕАГ и принимает активное участие в ее деятельности⁴.

В рамках имплементации международных норм Республика Узбекистан ратифицировала ряд универсальных международных конвенций, направленных на противодействие незаконному обороту наркотических средств, финансированию терроризма, транснациональной организованной преступности и торговле людьми, и присоединилась к ним. Указанные меры заложили международно-правовую основу функционирования национальной системы ПОД/ФТ и обеспечили ее включенность в глобальный механизм противодействия финансовым преступлениям. Таким образом, к концу 2000-х гг. была сформирована нормативная и институциональная основа функционирования национальной системы ПОД/ФТ.

Существенным элементом институционального функционирования национальной системы ПОД/ФТ является подзаконное регулирование, прежде всего правила внутреннего контроля (ПВК), утверждаемые для отдельных категорий субъектов финансового мониторинга. Указанные правила выполняют не только

⁴ URL: <https://eurasiangroup.org>.

комплаенс-функцию, но и выступают административно-правовым инструментом реализации риск-ориентированного подхода, обеспечивающим трансляцию публичных задач финансовой безопасности в повседневную хозяйственную деятельность организаций. Через механизмы идентификации клиентов, мониторинга операций, оценки рисков и взаимодействия с компетентными органами ПВК формируют децентрализованный уровень управления финансовыми рисками в системе ПОД/ФТ.

Национальная оценка рисков легализации преступных доходов и финансирования терроризма стала ключевым инструментом институционализации риск-ориентированного подхода в системе ПОД/ФТ Республики Узбекистан. Ее проведение и последующая реализация результатов обеспечили переход от фрагментарного реагирования на отдельные правонарушения к системному публичному управлению финансовыми рисками. Создание Межведомственной комиссии по ПОД/ФТ/ФРОМУ закрепило координационный механизм согласования позиций компетентных органов и придало оценке рисков устойчивый организационно-правовой характер.

Утверждение в 2021 г. Стратегии развития национальной системы ПОД/ФТ и «дорожной карты» по ее реализации институционализировало результаты оценки рисков в нормативной форме и обеспечило их трансляцию в практику публичного управления. Проведение в 2023 г. второй национальной оценки рисков с применением международной методологии подтвердило устойчивость сформированной модели. Положительные результаты взаимной оценки Республики Узбекистан в рамках ЕАГ свидетельствуют о том, что национальная система ПОД/ФТ функционирует как целостный публично-правовой механизм, а не совокупность разрозненных контрольных мер.

Выводы первой национальной оценки рисков легли в основу стратегического планирования развития национальной системы ПОД/ФТ, получив нормативное закрепление в Стратегии 2021 г. и «дорожной карте» по ее реализации⁵.

Реализация положений Стратегии способствовала институциональной консолидации национальной системы ПОД/ФТ, повышению согласованности действий компетентных органов и укреплению механизмов межведомственного взаимодействия. Указанные изменения нашли отражение в результатах второго раунда взаимной оценки Республики Узбекистан, проведенного экспертами ЕАГ в 2021—2022 гг. В рамках данного раунда в г. Ташкенте состоялась 36-я пленарная сессия ЕАГ, в повестку которой был включен отчет Республики Узбекистан о взаимной оценке⁶. По итогам его рассмотрения состоянию национальной системы ПОД/ФТ была дана высокая оценка в региональном контексте.

В развитие положений Стратегии в 2023 г. была проведена вторая национальная оценка рисков легализации преступных доходов и финансирования терроризма с применением международной методологии при экспертном содействии Всемирного банка. В ходе оценки были системно проанализированы ключевые параметры финансовых рисков, включая угрозы и уязвимости, обусловленные пробелами в законодательстве и правоприменительной практике, на основе

⁵ URL: <https://lex.uz/docs/5489936>.

⁶ URL: <https://eurasiangroup.org/en/mutual-evaluations>.



обобщения количественных и качественных данных, полученных от компетентных государственных органов, представителей частного сектора и государственных информационных ресурсов⁷.

Одним из ключевых элементов международного сотрудничества в сфере противодействия легализации преступных доходов является участие Республики Узбекистан в деятельности ЕАГ и Группы «Эгмонт». По итогам пленарного заседания Группы «Эгмонт», состоявшегося в июле 2011 г., Республика Узбекистан стала полноправным членом данной международной организации⁸.

Участие в Группе «Эгмонт» расширило институциональные возможности национальной системы ПОД/ФТ в части получения и передачи информации о подозрительных финансовых операциях в рамках международного сотрудничества. В настоящее время Департамент по борьбе с экономическими преступлениями при Генеральной прокуратуре Республики Узбекистан осуществляет информационное взаимодействие с подразделениями финансовой разведки более чем 160 иностранных государств посредством защищенного канала связи Egmont Secure Web, что обеспечивает включенность национальной системы ПОД/ФТ в международный механизм обмена финансовой информацией при сохранении суверенного характера публичного управления в финансовой сфере.

В международной практике применяются различные модели организации финансовой разведки, отличающиеся степенью институциональной автономии и характером взаимодействия с правоохранительными органами. На этом фоне узбекистанская модель ПОД/ФТ демонстрирует устойчивую ориентацию на централизованный правоохранительный подход, что обусловлено особенностями национальной правовой системы и задачами обеспечения финансовой безопасности государства. Сравнительный анализ показывает, что эффективность функционирования системы ПОД/ФТ определяется не столько формальной институциональной моделью, сколько степенью ее встроенности в механизм публичного управления и наличием действенных процедур координации и обмена информацией.

Национальная система ПОД/ФТ Республики Узбекистан функционирует как институционально оформленный публично-правовой механизм обеспечения финансовой безопасности, встроенный в систему государственного управления. Проведенный анализ показывает, что правоохранительная модель финансовой разведки не противоречит превентивной природе финансового мониторинга при условии четкого нормативного и процедурного разграничения аналитической деятельности и уголовно-процессуального реагирования.

В этом контексте обоснован публично-правовой критерий допустимости данной модели, основанный на принципе соразмерности государственного вмешательства и сохранении самостоятельного административно-правового характера аналитических функций, что позволяет обеспечить баланс между задачами финансовой безопасности и устойчивостью финансово-экономической деятельности.

⁷ URL: <https://prodepartament.uz/ru>.

⁸ URL: <https://egmontgroup.org>.