

НАЦІОНАЛЬНА СИСТЕМА ПРОТИДІЇ ЛЕГАЛІЗАЦІЇ ДОХОДІВ, ОДЕРЖАНИХ ЗЛОЧИННИМ ШЛЯХОМ (АДМІНІСТРАТИВНО- ПРАВОВІ АСПЕКТИ)

Борець М.В.

аспірантка НТУУ «КПІ», м. Київ

У статті досліджено сутність понять: «фінансовий моніторинг», «система фінансового моніторингу», «Національна система протидії легалізації доходів, одержаних злочинним шляхом», визначено види державного фінансового моніторингу в залежності від суб'єктів його здійснення та їх повноважень, досліджено елементи адміністративно-правового механізму здійснення відповідних повноважень державними регуляторами України з визначенням місця й ролі Державної служби фінансового моніторингу України в ній.

В статті досліджена сутність понять: «финансовый мониторинг», «система финансового мониторинга», «Национальная система противодействия легализации доходов, полученных преступным путем», определены виды государственного финансового мониторинга в зависимости от субъектов его осуществления и их полномочий, исследованы элементы административно-правового механизма осуществления соответствующих полномочий государственными регуляторами Украины с определением места и роли Государственной службы финансового мониторинга Украины в ней.

The article examines the nature of concepts: "financial monitoring", "financial monitoring system", "National system of counteraction money laundering", identified the types of state financial monitoring depending on the subjects of its implementation and of their powers, were researched elements of the administrative and legal mechanism of implementation of the relevant credentials by the state regulators of Ukraine with the definition of the place and role of the State Service of Financial Monitoring of Ukraine in it.

Ключові слова: фінансовий моніторинг, система фінансового моніторингу, Національна система протидії легалізації доходів, одержаних злочинним шляхом, види державного фінансового моніторингу, елементи адміністративно-правового механізму здійснення повноважень державними регуляторами України.

Актуальність теми.

Глобалізація світових господарських зв'язків та впровадження у фінансову сферу новітніх технологій підвищують уразливість міжнародної фінансової системи, що дає змогу злочинцям у різних державах легалізувати незаконні доходи і фінансувати тероризм. Це загрожує національній безпеці країн, становить серйозну небезпеку для розвитку їх національних економік, ставить під загрозу відносини з іншими державами, а також негативно впливає на їх міжнародний імідж.

За класифікацією ООН, відмивання доходів, здобутих злочинним шляхом, як складова економічної злочинності, винесене на перше місце.

Згідно оцінкам Міжнародного валютного фонду, об'єм незаконних фінансових коштів, який знаходиться в обороті різних фінансових систем складає від 590 млрд. доларів до 1,5 трлн. доларів США. В Україні ці показники, за різними оцінками, становлять від 40 до 60% валового внутрішнього продукту [1, 69].

Сучасний стан економіки України характеризується нестабільністю у виробництві, розбалансуванню державних фінансів, напруженою ситуацією на ринку кредитних ресурсів та платежів, недосконалістю податкового та економічного законодавства, що регулює фінансово-господарські відносини. Порушена система державного контролю за діяльністю як державних, так і комерційних підприємств.

Всі ці чинники сприяють зростанню кількості посадових зловживань, розкрадань державного, колективного та приватного майна, спрямування значної частини фінансів не у сферу виробництва, а на обслуговування шахрайських угод, впливу валютних коштів за кордон, що в цілому загострює криміногенну обстановку в Україні.

Необхідність контролю над фінансовими потоками з метою запобігання легалізації (відмивання) доходів, отриманих злочинним шляхом, або фінансуванню тероризму, стала одним із головних підстав створення в Україні системи протидії цим видам злочинів, що включає у себе систему заходів адміністративно-правового, фінансово-правового, кримінально-правового характеру.

Міжнародною структурою – Групою розробки фінансових заходів боротьби з відмиванням грошей ФАТФ, (транслітерація от англійської аббревіатури FATF (Financial Action Task Force on Money Laundering. Група з розробки фінансових заходів боротьби з відмиванням грошей FATF) Україна двічі була внесена у «чорний список», як державу, що не виконує відповідні

міжнародні стандарти в цій сфері, що загрожувало державі і її фінансовій системі введенням міжнародних санкцій, результат яких негативним чином відобразився на економіці [2].

Для вітчизняної правової науки розробка організаційних та практичних заходів протидії легалізації доходів, одержаних злочинним шляхом, в умовах сьогодення є значною мірою новим напрямком наукового пошуку. В свій час цю проблему досліджували ряд вітчизняних вчених: Л.М. Доля, В.Т. Білоус, О.Ф. Долженков, В.М. Попович, М.І. Камлик, О.Є. Користін, А. Беніцький, Г.А. Усатий, О.О. Дудоров, П.П. Андрушко, Т. Качка, С.С. Чернявський.

Враховуючи актуальність розглянутої теми, як в Україні, так і в міжнародному масштабі проблема реалізації й удосконалення механізму протидії легалізації доходів, одержаних злочинним шляхом і фінансуванню тероризму є однією із найбільш досліджуваних. Однак, автори більшості робіт вивчають проблеми протидії легалізації доходів, одержаних злочинним шляхом і фінансуванню тероризму винятково із кримінально-правових і міжнародно-правових позицій. Адміністративно-правовим та фінансово-правовим же засобам протидії легалізації доходів, одержаних злочинним шляхом і фінансуванню тероризму достатньої уваги не приділялося.

Питання протидії легалізації доходів, одержаних злочинним шляхом, або фінансуванню тероризму знайшли відображення у дослідженнях закордонних авторів, таких як П. Бернаскони, У. Гилмор, С. Годдарт, Х.-Х. Кернер, К. Коттке, П. Лилли, Дж. Робинсон, Дж.Ф. Тоні й ін.

Мета статті – дослідити сутність понять: «фінансовий моніторинг», «система фінансового моніторингу», «Національна система протидії легалізації доходів, одержаних злочинним шляхом», визначити види державного фінансового моніторингу в залежності від суб'єктів його здійснення та їх повноважень, дослідити елементи адміністративно-правового механізму здійснення державними регуляторами України своїх повноважень у сфері протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом з визначенням місця й ролі Державної служби фінансового моніторингу України в ній.

Досягнення визначеної мети, перш за все, передбачає загальну характеристику національної системи протидії легалізації доходів, одержаних злочинним шляхом, визначення місця державних регуляторів та їх адміністративно-правового статусу у даній системі, вдосконалення процедури правозастосування до суб'єктів первинного фінансового моніторингу за невиконання вимог Закону.

Виклад матеріалу основного дослідження. Термін «моніторинг» англ. monitoring, нім. Monitoring — означає постійне стеження за яким-небудь процесом з метою виявлення його відповідності бажаному результату або тенденцій розвитку.

Поняття «фінансовий моніторинг» вперше було визначено у новій редакції Закону України від 18 травня 2010 року N 2258-VI та сформульовано, як сукупність заходів, які здійснюються суб'єктами фінансового моніторингу у сфері запобігання та протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, або фінансуванню тероризму, що включають проведення державного фінансового моніторингу та первинного фінансового моніторингу. Але дане визначення має більш методологічний характер (у базовому Законі України від 28.11.2002 р. – таке поняття відсутнє).

Термін «фінансовий моніторинг» в Україні ототожнюється з терміном «протидія доходам, одержаним злочинним шляхом, або фінансуванню тероризму». Так, українські науковці О.Є. Користін і С.С. Чернявський вважають, що «...реалізація комплексу заходів із запобігання відмиванню коштів в Україні знайшла своє відображення через становлення інституту державного контролю – фінансовий моніторинг, з відповідним правовим та організаційним забезпеченням» [3, 428].

Такої ж думки російські науковці В.А. Зубков і С.К. Осипов, що у назві уповноваженого органу відображалось визначення предмету та сфери його діяльності – фінансовий моніторинг [4, 100-101].

Таким чином, ототожнюючи термін «фінансовий моніторинг» з терміном «протидія доходам, одержаним злочинним шляхом, або фінансуванню тероризму», автори визначають «фінансовий моніторинг» - як «комплекс дій, засобів та заходів, що здійснюються на об'єктах господарювання, у межах сектору економіки, адміністративно-територіальної одиниці, країни або в міжнародних масштабах для запобігання легалізації(відмиванню) доходів, одержаних шляхами, що порушують чинне законодавство» [5, 552], [4, 98].

На даний час в науковій літературі відсутній термін «система фінансового моніторингу, в широкому розумінні як цілісна система з позицій інститутів права, які задіяні в даній системі: адміністративного права; фінансового права; кримінального блоку: кримінального права, кримінального процесу, криміналістики, кримінології; міжнародного права; економічної теорії. Деякі автори пропонують визначення «системи фінансового моніторингу» з методологічної точки зору. Так Куришко О.О., пропонує під « системою фінансового моніторингу в

методологічному плані розуміти сукупність форм та методів взаємовідносин, що виникають при проведенні фінансових операцій клієнтами через фінансові установи з урахуванням законодавчо покладених на них обов'язків забезпечення заходів щодо повного та своєчасного запобігання і протидії легалізації злочинних доходів і фінансування тероризму урахуванням провідних світових тенденцій в галузі способів та методів легалізації доходів, а також сукупності збору, обробки та аналізу інформації та її передачі до спеціалізованих органів держави...» [6].

На підставі рекомендацій світового співтовариства в Україні було створено Національну систему України протидії легалізації доходів, одержаних злочинним шляхом.

Законодавчого визначення поняття «Національна система протидії легалізації доходів, одержаних злочинним шляхом» також не має. На підставі теоретичних розробок юридичної та економічної наук, узагальнення правозастосовчої діяльності державних органів влади, можна сформулювати дане поняття - «Національна система протидії легалізації доходів, одержаних злочинним шляхом є сукупністю адміністративно-правових, фінансово-правових, кримінально-правових заходів, спрямованих на запобігання та протидію легалізації (відмиванню) доходів, отриманих злочинним шляхом, або фінансуванню тероризму».

Національна система протидії легалізації доходів, одержаних злочинним шляхом одночасно виступає елементом забезпечення економічної й фінансової безпеки України.

Важливе значення, на сьогодні, набуває ефективність та дієвість національної системи протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом: створення в державі такого адміністративно-правового механізму протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, у вигляді системи суб'єктів фінансового моніторингу, які за допомогою встановлених законодавством повноважень і методів контрольної діяльності забезпечують змістовність впливу і взаємозв'язок цих суб'єктів і покликані відстежити підозрілі трансакції.

До елементів даної системи необхідно віднести: суб'єктів системи фінансового моніторингу в усіх організаційно-правових формах; правові норми, які встановлюють повноваження суб'єктів фінансового моніторингу; види, методи і прийоми фінансового моніторингу. Сутність адміністративно-правового механізму полягає у поєднанні цих елементів у системному і цілісному плані.

Ключовим елементом національної системи є центральний орган виконавчої влади, що забезпечує реалізацію державної політики у сфері запобігання та протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, або фінансуванню тероризму - Державна служба фінансового моніторингу України (Держфінмоніторинг України), діяльність якого спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України через Міністра фінансів України (далі - Міністр). (Указ Президента України від 13 квітня 2011 року N 466/2011), є правонаступником Державного комітету фінансового моніторингу України від 28.09.2004 р №1144/2004 (до цього Державним департаментом фінансового моніторингу у складі Міністерства фінансів України на підставі Положення, затвердженого Постановою Кабінету Міністрів України від 18.02.2002 р. №194).

Діяльність Державної служби фінансового моніторингу України та інших державних органів і організацій, що беруть участь у протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, і фінансуванню тероризму, регулюється Конституцією України, законом України від 28.11.2002 р. № 249 – IV (далі - Закон) «Про запобігання та протидію легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом» (у новій редакції від 18 травня 2010 року № 2258-VI) [7],

із змінами і доповненнями, та нормативно-правовими актами, які регулюють банківську, страхову та інвестиційну діяльність, питання надання інших фінансових послуг тощо. Правова база фінансового моніторингу визначає принципи і порядок його здійснення.

Правова база в документальному вираженні - це: законодавче визначення і закріплення основних цілей національної системи протидії легалізації доходів, одержаних злочинним шляхом, встановлення завдань, функцій і повноважень контрольних органів, регламентування та регулювання змісту, деталей та особливостей процесу моніторингу шляхом видання підзаконних нормативно - правових актів. Сучасна правова база національної системи протидії легалізації доходів, одержаних злочинним шляхом досить ґрунтовна і різноманітна.

Національна система правового регулювання протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом ґрунтується, на наступних нормах: уведення спеціальних превентивних заходів, що ускладнюють легалізацію доходів, одержаних злочинним шляхом; норми, що регулюють діяльність державних органів і їх нагляд за діяльністю в даній сфері; норми, що регулюють забезпечення правоохоронних органів інформацією про дії й осіб, пов'язаних з легалізацією (відмиванням) доходів, одержаних злочинним шляхом, одержуваної

від ДСФМ; установлення кримінальної відповідальності за легалізацію (відмивання) доходів, одержаних злочинним шляхом; положення національного законодавства, що регулюють питання участі у міжнародному співробітництві та ін.

В цілому одна із складових національної системи протидії легалізації доходів, одержаних злочинним шляхом - його нормативно - правова база - все ще відстає від нагальної реальності, завдань держави. В Україні відсутня єдина система кодифікації нормативно-правових актів у даній сфері. Для формування повноцінної правової бази державного фінансового моніторингу не менш важливо, щоб діяльність Державної служби фінансового моніторингу України (далі – ДСФМ) безпосередньо спрямовувалася і координувалася Кабінетом Міністрів України, тобто виведення ДСФМ із підпорядкованості Міністерства фінансів України і надання йому незалежного статусу [8]. Цього також вимагають вимоги Закону. Так, відповідно до п.2 ч.1 ст.18 Закону головним завданням Спеціально уповноваженого органу – ДСФМ є забезпечення реалізації державної політики у сфері запобігання та протидії легалізації (відмивання) доходів, одержаних злочинним шляхом, або фінансуванню тероризму [7]. Цим визначаються компетенція, функції, права та повноваження самого органу та його працівників.

Практично виходить, що ДСФМ, як центральний орган виконавчої влади не має можливості реалізувати свої функції в повному обсязі, так як знаходиться у структурі Міністерства фінансів України. Управлінський цикл на вищому рівні позбавлений контрольної складової у сфері протидії легалізації доходів, одержаних злочинним шляхом. Статус Дерфінмоніторинга необхідно визначити Законом України.

Національна система протидії легалізації доходів, одержаних злочинним шляхом складається з двох рівнів – державного (суб'єктів державного фінансового моніторингу) та первинного (суб'єктів первинного фінансового моніторингу – організацій, які здійснюють фінансові операції з активами: коштами, майном, майновими і немайновими правами та особи, які визначені законодавством).

Законодавець у ст.1 Закону України «Про запобігання та протидію легалізації (відмивання) доходів, одержаних злочинним шляхом, або фінансуванню тероризму» визначає поняття «державного фінансового моніторингу» як сукупність заходів, які здійснюються суб'єктами державного фінансового моніторингу, спрямованих на виконання вимог законодавства у сфері запобігання та протидії легалізації (відмивання) доходів, одержаних злочинним шляхом, або фінансуванню тероризму і виділяє два види державного фінансового моніторингу в залежності від суб'єктів його здійснення та їх повноважень, а саме:

- державний фінансовий моніторинг Спеціально уповноваженого органу - сукупність заходів із збору, обробки та аналізу зазначеним органом інформації про фінансові операції, що подається суб'єктами первинного і державного фінансового моніторингу та іншими державними органами, відповідними органами іноземних держав, а також заходів з перевірки такої інформації згідно із законодавством України (Державна служба фінансового моніторингу);

- державний фінансовий моніторинг інших суб'єктів державного фінансового моніторингу - сукупність заходів, які здійснюються такими суб'єктами, спрямованих на виконання вимог законодавства у сфері запобігання та протидії легалізації (відмивання) доходів, одержаних злочинним шляхом, або фінансуванню тероризму (Національний банк України, Міністерство фінансів України, Міністерство юстиції, України, Міністерство інфраструктури України, Міністерство економічного розвитку і торгівлі України, Державна комісія з цінних паперів та фондового ринку, Державна комісія з регулювання ринків фінансових послуг України).

Суб'єкти державного фінансового моніторингу здійснюють нагляд як державні регулятори за суб'єктами первинного фінансового моніторингу. В залежності від суб'єктів первинного фінансового моніторингу, сфери їх діяльності, державне регулювання здійснюється:

- Національним банком України - банків, платіжних організацій та членів платіжних систем, що є банківськими установами;

- Державною комісією з цінних паперів та фондового ринку - фондових бірж, компаній з управління активами та інших професійних учасників ринку цінних паперів (крім банків);

- Державною комісією з регулювання ринків фінансових послуг України - страховиків (перестраховиків), ломбардів та інших фінансових установ, а також юридичних осіб, що відповідно до законодавства надають фінансові послуги (крім фінансових установ та інших юридичних осіб, щодо яких державне регулювання і нагляд у сфері запобігання та протидії легалізації (відмивання) доходів, одержаних злочинним шляхом, або фінансуванню тероризму здійснюються іншими суб'єктами державного фінансового моніторингу), платіжних організацій та членів платіжних систем, що є небанківськими установами, - Міністерством фінансів України - суб'єктів господарювання, які проводять лотереї або будь-які інші азартні ігри, суб'єктів господарювання, які здійснюють торгівлю дорогоцінними металами і

дорогоцінним камінням та виробами з них, аудиторів, аудиторських фірм, фізичних осіб - підприємців, які надають послуги з бухгалтерського обліку, Державного казначейства України, Головного контрольно-ревізійного управління України;

- Міністерством юстиції України - нотаріусів, адвокатів та інших осіб, які надають юридичні послуги;

- Міністерством інфраструктури України - операторів поштового зв'язку (в частині здійснення ними переказу грошей) -;

- Міністерством економічного розвитку і торгівлі України - товарних та інших бірж, що проводять фінансові операції з товарами;

- Спеціально уповноваженим органом - інших суб'єктів первинного фінансового моніторингу, для яких цим Законом не визначено органи державної влади, що здійснюють регулювання та нагляд за їх діяльністю.

Для Міністерства фінансів України, Міністерства юстиції України, Міністерства інфраструктури України та Міністерства економічного розвитку і торгівлі України діяльність з регулювання і нагляду у сфері запобігання та протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, або фінансуванню тероризму, є новим напрямком діяльності. Тому, вказаними суб'єктами державного фінансового моніторингу продовжують вживатися заходи щодо організації наглядової діяльності, а саме: підготовка нормативно-правової бази; формування переліку суб'єктів первинного фінансового моніторингу; регулювання та нагляд з урахуванням політики, процедур та систем контролю, оцінки ризиків.

З метою забезпечення реалізації державної політики у сфері запобігання та протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, або фінансуванню тероризму Держфінмоніторингом здійснюються заходи щодо координації діяльності державних органів у вказаній сфері та налагодження ефективної системи взаємодії між суб'єктами державного фінансового моніторингу та іншими державними органами.

Держфінмоніторингом розроблено Стратегію розвитку системи запобігання та протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, або фінансуванню тероризму на період до 2015 року. Основною метою Стратегії є визначення системи необхідних заходів законодавчого, організаційного та інституційного характеру, спрямованих на створення ефективного механізму протидії відмиванню доходів, одержаних злочинним шляхом, або фінансуванню тероризму.

Заходи для забезпечення запобігання та протидії легалізації незаконних доходів і фінансуванню тероризму здійснюються суб'єктами державного фінансового моніторингу з дотриманням принципів: верховенства права; пріоритету захисту прав людини; системності; комплексності; відповідності потребам часу та орієнтації на кінцевий результат; наукової обґрунтованості; активного співробітництва з іноземними державами.

Висновки. В Україні утворена національна система протидії легалізації доходів, одержаних злочинним шляхом, яка включає взаємопов'язані між собою елементи, які складають єдиний механізм. Аналіз показує, що основними складовими частинами такої системи, що забезпечують її стійке функціонування і вирішення поставлених завдань, є: нормативно - правова база, органи, що здійснюють фінансовий моніторинг (суб'єкти державного фінансового моніторингу і суб'єкти первинного фінансового моніторингу) та інші державні органи (правоохоронний блок), форми і методи фінансового моніторингу.

Організаційна та практична діяльність суб'єктів системи фінансового моніторингу України на сучасному етапі потребує новітньої ефективної системи заходів, що передбачає наступне: удосконалення механізму регулювання та нагляду за суб'єктами первинного фінансового моніторингу з боку ДСФМ, так і державних регуляторів; створення ефективної системи взаємодії між ДСФМ, державними регуляторами і правоохоронними органами та впровадження ефективних форм і методів, що відповідатимуть міжнародним стандартам.

Таким чином, для того щоб протидія легалізації доходів, одержаних злочинним шляхом мала комплексний характер і являло собою систему необхідних єдиних норм і стандартів діяльності, єдині цілі й пріоритети; і, найголовніше, наявність взаємопов'язаних: законодавчої бази, що забезпечує чітке позначення рамок діяльності, поділ повноважень кожної ланки системи; єдиної й цілісної політики в даній області. А якщо ні, то, неминучі такі явища, як дублювання функцій, нераціональне використання ресурсів, і як наслідок цього - відсутність результату.

Література

1. Чистяков О.М. // мат. Міжнародної науково-практичної конференції / 20.06.2003 р., м. Київ, вул. Банкова, 6.

2. FATF Report on Non-Cooperative Countries and Territories, February 14, 2000.
3. Користін О.Є., Чернявский С.С. Протидія відмиванню коштів в Україні: правові та організаційні засади правоохоронної діяльності: навч. Посіб. / За ред. Джужі О.М. – К. : КНТ, 2009. - 612 с.
4. Зубков В.А., Осипов С.К. Российская Федерация в международной системе противодействия легализации (отмыванию) преступных доходов и финансированию терроризма. М.: Спецкнига, 2007.
5. Фитуни Л. Л. Финансовый мониторинг : Учебно- методическое пособие / Под ред. А.Т. Никитина, С.А. Степанова. – М.: Изд-во МНЭПУ, 2002. – 552 с.
6. Куришко О.О. Система фінансового моніторингу в Україні // http://www.confcontact.com/20101008/4_kurishko.htm
7. Закон України «Про запобігання та протидію легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, або фінансуванню тероризму» від 24.12.2002 р. №345-IV, у новій редакції Законом України від 18.05.2010 р. № 2258-V із змінами та доповненнями.
8. Указ Президента України від 09.12.2010 р. № 1085/2010.