

КРИМІНАЛЬНЕ ПРАВО І КРИМІНОЛОГІЯ

УДК 342.951: 34.07 (045)

М.В. Борець,
аспірантка

ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ ПРОТИДІЇ ЛЕГАЛІЗАЦІЇ ДОХОДІВ, ОДЕРЖАНИХ ЗЛОЧИННИМ ШЛЯХОМ

У статті визначено поняття національної системи протидії, досліджено елементи адміністративно-правового механізму національної системи протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, проаналізовано основні етапи формування національної системи протидії легалізації доходів, одержаних злочинним шляхом.

Ключові слова: легалізація, адміністративно-правовий механізм, національна система, протидія легалізації доходів, одержаних злочинним шляхом.

Боротьба з легалізацією (відмиванням) доходів, одержаних злочинним шляхом, набула сьогодні особливої актуальності як в Україні, так і у міжнародному просторі (масштабі).

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. У свій час цю проблему досліджували ряд вітчизняних вчених: В.Т. Білоус, О.Ф. Долженков, Л.М. Доля, О.О. Дудоров, Р.А. Калюжний, М.І. Камлик, О.Є Користін, В.М. Попович, Г.А. Усатий, П.П. Андрушко, С.С.Чернявський.

Незважаючи на наявність наукових досліджень, в Україні на сьогодні ще не створена достатньо ефективна організаційна та практична концепція, яка б вирішувала всі проблеми протидії легалізації доходів, одержаних злочинним шляхом з позиції державного управління, узагальнення правозастосовчої діяльності в даній сфері. Тому актуальним є дослідження елементів адміністративно-правового механізму здійснення державними регуляторами України (суб'єктами державного фінансового моніторингу) своїх повноважень у сфері протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом.

Мета цієї статті – визначити поняття національної системи України протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, дослідити елементи адміністративно-правового механізму національної системи

протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом; проаналізувати основні етапи формування національної системи протидії легалізації доходів, одержаних злочинним шляхом.

В Україні на підставі рекомендацій світового співтовариства було створено національну систему протидії легалізації доходів, одержаних злочинним шляхом. Метою розвитку даної системи є: забезпечення прозорості фінансової системи; підвищення інвестиційної привабливості економіки України для іноземних інвесторів; покращення міжнародного іміджу України; подолання бар'єрів на шляху визнання України державою з ринковою економікою; декриміналізація і детінізація економічних відносин; розширення кореспондентських відносин українських банків з фінансовими установами держав – членів Групи з розробки фінансових заходів боротьби з відмиванням грошей (FATF); сприяння наповненню дохідної частини державного бюджету.

Законодавче визначення поняття "Національна система протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, або фінансуванню тероризму" в Україні відсутнє.

На підставі теоретичних розробок юридичної та економічної наук, узагальнення правозастосовчої діяльності державних органів влади, можна сформулювати дане поняття – "Національна система протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, або фінансуванню тероризму є сукупністю адмі-

ністративно-правових, фінансово-правових, кримінально-правових, оперативно-розшукових та інших заходів, спрямованих на запобігання та протидію легалізації (відмиванню) доходів, отриманих злочинним шляхом, або фінансуванню тероризму".

Отже, вона складається із підсистем, що відрізняються по своєму суб'єктному складу, особливостями правового регулювання й розв'язуваними завданнями: адміністративно-правовій, фінансово-правовій (фінансовий моніторинг), кримінально-правовій, оперативно-розшуковій та ін.

Важливе значення, на сьогодні, набуває ефективність та дієвість національної системи протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, або фінансуванню тероризму: створення у державі такого адміністративно-правового механізму національної системи протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, у вигляді системи суб'єктів державного регулювання та нагляду, 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 адміністративно-правового механізму системи необхідно віднести: суб'єктів системи (державні регулятори та спеціально уповноважений орган) в усіх організаційно-правових формах (інституціональна складова системи); правові норми, які встановлюють повноваження суб'єктів (правова складова системи); види, методи і прийоми державного регулювання та нагляду (інструментальна складова системи); системи внутрішнього контролю (контрольна).

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 правонаступни-

ком 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), із змінами і доповненнями^[1], та нормативно-правовими актами, які регулюють банківську, страхову та інвестиційну діяльність, питання надання інших фінансових послуг тощо.

Національна система фінансового моніторингу складається з двох рівнів – державного та первинного (суб'єктів державного фінансового моніторингу та суб'єктів первинного фінансового моніторингу).

До суб'єктів державного фінансового моніторингу відносяться органи, які здійснюють державне регулювання та нагляд у сфері запобігання та протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, або фінансуванню тероризму. Дані державні органи регулювання та нагляду можна визначити як – державні регулятори:

– 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;

– Державна служба фінансового моніторингу
Законом передбачено, що суб'єкти державного фінансового моніторингу зобов'язані: здійснювати нагляд за діяльністю відповідних суб'єктів первинного фінансового моніторингу, зокрема шляхом проведення планових та позапланових перевірок, у тому числі виїзних; забезпечувати надання методологічної, методичної та іншої допомоги суб'єктам первинного фінансо-

вого моніторингу у сфері запобігання та протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, або фінансуванню тероризму; здійснювати регулювання та нагляд з урахуванням політики, процедур та систем контролю, оцінки ризиків; вимагати від суб'єктів первинного фінансового моніторингу виконання вимог законодавства, що регулює відносини у сфері запобігання та протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, або фінансуванню тероризму, а в разі виявлення порушень вимог законодавства вживати заходів, передбачених законом; проводити перевірку організації професійної підготовки працівників та керівників підрозділів, відповідальних за проведення фінансового моніторингу; інформувати Спеціально уповноважений орган про виявлені порушення законодавства у сфері запобігання та протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, або фінансуванню тероризму суб'єктами первинного фінансового моніторингу та заходи, вжиті для їх усунення та ін.

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. Адміністративно-правові заходи для забезпечення запобігання та протидії легалізації доходів, одержаних злочинним шляхом і фінансуванню тероризму здійснюються суб'єктами державного регулювання та нагляду з дотриманням принципів: верховенства права; системності; об'єктивності; незалежності, гласності; імперативності;

комплексності; активного співробітництва з іноземними державами.

Розуміючи необхідність посилення ефективності боротьби з легалізацією (відмиванням) доходів, одержаних злочинним шляхом, або фінансуванню тероризму, законодавець передбачив кримінальну (ст. ст. 209, 209¹, 258⁵ КК України) та адміністративну відповідальність (ст. 166⁹ 18834). ("Стаття 209¹ Умисне порушення вимог законодавства про запобігання та протидію легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, або фінансування тероризму та "Стаття 258⁵ Фінансування тероризму).

Основними етапами формування національної системи запобігання та протидії легалізації доходів, одержаних злочинним шляхом або фінансуванню тероризму є:

- внесення України у перелік країн, що не приймають участь у боротьбі з легалізацією (відмиванням) доходів, одержаних злочинним шляхом, або фінансуванню тероризму ("чорний" список Групи з розробки фінансових заходів боротьби з відмиванням грошей (FATF));

- утворено систему протидії легалізації доходів, одержаних злочинним шляхом, або фінансуванню тероризму: прийняття основних законодавчих та нормативно-правових актів, утворення уповноваженого органу, введення відповідних інструментаріїв для ефективного здійснення протидії, виключення України із "чорного" списку FATF;

- розвиток та удосконалення національного режиму, включаючи його міжнародну складову;

- визнання того, що правова й інституціональна системи протидії легалізації доходів, одержаних злочинним шляхом і фінансуванню тероризму в Україні в цілому відповідають рекомендаціям FATF;

- вдосконалення законодавства у сфері запобігання та протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, або фінансуванню тероризму; запровадження підходу, заснованого на оцінці ризиків; імплементація положень Конвенції Ради Європи про відмивання, пошук, арешт та конфіскацію доходів, одержаних злочинним шляхом, та про фінансування тероризму від 16 травня 2005 року; нових рекомендацій FATF.

У травні 2000 року Україна вперше потрапила під перевірку та оцінку ситуації зі сторони Ради Європи щодо протидії легалізації (відмиван-

ню) доходів, одержаних злочинним шляхом, за результатами якої на пленарному засіданні FATF була включена у "чорний список" (у вересні 2001 р.). Внесення України до чорного списку відбулося внаслідок того, що в країні не було достатнього досвіду та досконалого законодавства у сфері запобігання та протидії легалізації доходів, одержаних злочинним шляхом, або фінансуванню тероризму, та фінансова система перебувала на стадії розвитку.

З того часу Урядом України було проведено ряд дій по удосконаленню законодавства у відповідності до міжнародних стандартів та його імплементації. Протягом 2002 – 2004 років в Україні утворено систему протидії легалізації доходів, одержаних злочинним шляхом, або фінансуванню тероризму.

Так, з метою впровадження міжнародних стандартів у сфері запобігання та протидії легалізації доходів, одержаних злочинним шляхом і фінансуванню тероризму Верховною Радою України прийнято Закон України "Про запобігання та протидію легалізації (відмивання) доходів, одержаних злочинним шляхом" від 28 листопада 2002 року № 249 (базовий), доповнення до Кодексу України про адміністративні правопорушення, якими встановлено адміністративну відповідальність за порушення законодавства щодо запобігання та протидії легалізації незаконних доходів, зміни до Кримінального кодексу України, якими збільшено кількість кваліфікуючих ознак відповідного злочину.

Рішення FATF в лютому 2004 році щодо виходу України з переліку країн, що не співпрацюють у боротьбі з відмиванням грошей було сприйнято в Україні як позитивний сигнал про схвалення процесу побудови національної системи протидії та пропозицію щодо подальшої співпраці по імплементації міжнародних стандартів.

У 2009 році Національна система піддалася перевірці FATF, за результатами якої Україну було попереджено про невідповідність законодавства України встановленим рекомендаціям. За цей час до Верховної Ради було внесено 7 законопроектів.

З восени 2010 року до жовтня 2011 року – період проведення інтенсивної роботи з удосконалення окремих елементів Національної системи у відповідності до рекомендацій FATF, прийняття Закону у новій редакції. Для виправлення

цього становища Урядом України було вжито ряд заходів, а саме: Україна не тільки у достеменно строкі прийняла Закон України "Про запобігання та протидію легалізації (відмивання) доходів, одержаних злочинним шляхом, або фінансуванню тероризму" (у новій редакції 2010), але й внесла до нього відповідні зміни після висловлення експертами Групи з розробки фінансових заходів боротьби з відмиванням грошей (FATF) критики базового Закону.

Законом впроваджено (імplementовано) нову редакцію Сорока рекомендацій FATF [2] та 9 спеціальних рекомендацій. Законом вдосконалено організацію первинного та державного фінансового моніторингу, розширено перелік суб'єктів первинного фінансового моніторингу, вдосконалено порядок здійснення співробітництва в міжнародній сфері, запроваджено механізм зупинення фінансових операцій, пов'язаних з легалізацією (відмиванням) доходів. За рахунок розширення переліку суб'єктів первинного фінансового моніторингу збільшується і число суб'єктів державного фінансового моніторингу, які здійснюють функції регулювання і нагляду. Це міністерства юстиції, фінансів, інфраструктури, економічного розвитку і торгівлі та Держфінмоніторинг. Уперше у Новому Законі визначено управління ризиками за результатами фінансових операцій, оцінювання цих ризиків та вжиття відповідних заходів, і зокрема, поглиблена ідентифікація клієнтів, які проводять фінансові операції (5,8 Рекомендація FATF).

З жовтня 2011 року до теперішнього часу – період удосконалення законодавства у сфері запобігання та протидії легалізації (відмивання) доходів, одержаних злочинним шляхом, або фінансуванню тероризму; запровадження підходу, заснованого на оцінці ризиків; імплементація положень Конвенції Ради Європи про відмивання, пошук, арешт та конфіскацію доходів, одержаних злочинним шляхом, та про фінансування тероризму від 16 травня 2005 року; нових рекомендацій FATF, вдосконалення методів аналізу повідомлень про фінансові операції; протидія новим викликам і загрозам; організація навчання нових суб'єктів фінансового моніторингу; співробітництво з приватним сектором щодо протидії відмиванню коштів та фінансуванню тероризму.

Нові Стандарти до національних систем протидії відмиванню доходів та фінансуванню тер-

роризму, які прийнято 16 лютого 2012 року на Пленарному засіданні Групою з розробки фінансових заходів боротьби з відмиванням коштів та фінансуванню тероризму (FATF) в законодавство України ще не запроваджені. Новітніми Стандартами значно посилені вимоги до національних систем протидії відмиванню доходів та фінансуванню тероризму: повністю уніфіковано процедури протидії фінансуванню тероризму із процедурами боротьби з відмиванням коштів; розширено перелік предикатних злочинів; посилено вимоги щодо протидії відмиванню корупційних доходів; посилено вимоги до застосування у фінансовій системі підходу, що ґрунтується на оцінці ризиків відмивання доходів та фінансування тероризму; запроваджено вимоги щодо координації протидії відмиванню доходів та фінансуванню тероризму на національному рівні; посилено вимоги до міжнародної співпраці; підвищено роль підрозділів фінансової розвідки [3].

Голова Державної служби фінансового моніторингу України Сергій Гуржій зазначив: "Розвиток світової фінансової системи потребує постійного вдосконалення запобіжних заходів та методів протидії злочинцям, які намагаються використати міжнародну фінансову систему, щоб легалізувати брудні кошти. Протягом останніх десяти років у відносинах України та FATF були різні сторінки. Проте, завжди наша держава залишалась надійним партнером міжнародної спільноти та виконувала взяті на себе зобов'язання. Попереду нас очікує складна робота як з імплементації нових стандартів FATF в національне законодавство, так і із впровадження стандартів у практичній роботі всіх учасників

національної системи протидії відмиванню коштів та фінансуванню тероризму" [4].

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.

В Україні сформована національна система протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, або фінансуванню тероризму, що включає взаємопов'язані між собою елементи, які складають єдиний механізм. Ефективність національної системи протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом полягає насамперед у узгодженому функціонуванні механізму всієї системи, а саме: адміністративно-правового контролю, кримінально-правового контролю, фінансового моніторингу, оперативно-розшукової діяльності та ін.

Аналіз показує, що основними складовими частинами такої системи, що забезпечують її стійке функціонування і вирішення поставлених завдань, є: сукупність нормативних правових; система державних органів і інститутів, що забезпечують комплексне запобігання й протидію легалізації доходів, одержаних злочинним шляхом (суб'єкти державного державного регулювання і суб'єкти первинного фінансового моніторингу та інші державні органи (правоохоронний блок)); сукупність способів і методів протидії; наявність системи внутрішнього контролю (контрольна).

Література

1. *Про запобігання та протидію легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, або фінансуванню тероризму: Закон України від 28.11.2002 № 249-IV {В редакції Закону № 2258-VI (2258-17) від 18.05.2010, ВВР, 2010, № 29, ст. 392} // [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/249-15>.*
2. *Про сорок рекомендацій групи з розробки фінансових заходів боротьби з відмиванням грошей (FATF) : Постанова Кабінету Міністрів України, Національний банк від 28.08.2001 № 1124 // [Електронний ресурс] – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1124-2001>.*
3. *Міжнародні стандарти з протидії відмиванню доходів та фінансуванню тероризму і розповсюдженню зброї масового знищення : Рекомендації FATF : затверджені Пленарним засіданням FATF 16 лютого 2012 року // [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.sdfm.gov.ua/content/file/Site_docs/2012/22.03.2012/1.pdf*

4. *Україна* імплементує нові стандарти FATF в національне законодавство щодо відмивання коштів та фінансування тероризму : Прес-служба Державної служби фінансового моніторингу 17.02.2012 // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.kmu.gov.ua/control/uk/publish/article?art_id=244968046&cat_id=244277212

М.В. Борець

Формирование национальной системы противодействия легализации (отмывания) доходов, полученных преступным путем в Украине.

В статье дано определение понятия национальной системы противодействия легализации (отмывания) доходов, полученных преступным путем, исследованы элементы административно-правового механизма национальной системы противодействия легализации (отмывания) доходов, полученных преступным путем, проанализированы основные этапы формирования национальной системы противодействия легализации (отмывания) доходов, полученных преступным путем.

Ключевые слова: легализация, административно-правовой механизм, национальная система, противодействие легализации доходов, полученных преступным путем.

M. V. Boretz

The formation of the National system of counteraction of money laundering received in the criminal way.

The article defined the concept of the National system of counteraction of money laundering received in the criminal way, researched the elements of administrative and legal mechanism of the National system of counteraction money laundering, received in the criminal way, analyzed the main stages of the formation of the National system of counteraction money laundering.

Keywords: legalization, administrative and legal mechanism, national system, opposition to legalization of proceeds from crime.