

АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ТА ОРГАНІЗАЦІЯ ФІНАНСОВОГО МОНІТОРИНГУ В НОТАРІАЛЬНІЙ ДІЯЛЬНОСТІ В УКРАЇНІ

У статті досліджуються питання змісту та сутності адміністративно-правового забезпечення фінансового моніторингу в нотаріальній діяльності в Україні.

Ключові слова: нотаріальна діяльність, нотаріус, фінансовий моніторинг, адміністративно-правове забезпечення, відмивання коштів, запобігання відмиванню коштів.

Нині гостро постає питання про необхідність посилення ролі держави у сфері адміністративно-правового забезпечення та організації фінансового моніторингу в нотаріальній діяльності в Україні, тому що наявність невизначеності та правових проблем у цій сфері завдає неоправданої шкоди іміджу нашої держави, а також величезних економічних збитків.

Незважаючи на неабиякий інтерес і дослідження фінансового моніторингу багатьма вченими, зокрема: О. Вівчаренко, І.М. Гаєвським, І.П. Голосніченко, І.О. Ієрусалімовою, О.Є. Користіним, Л.В. Новіковою, М. Цимбалюком, К.І. Чижмарь та ін., у сфері адміністративно-правового забезпечення та організації фінансового моніторингу в нотаріальній сфері практично відсутні комплексні дослідження вказаної проблеми.

Недостатнє теоретичне та практичне висвітлення, наявність невирішених правових проблем обумовлюють актуальність питання адміністративно-правового забезпечення та організації фінансового моніторингу в нотаріальній діяльності в Україні.

Адміністративно-правове забезпечення та організація фінансового моніторингу є складним об'єктом дослідження та державного регулювання. Розуміння цього ключового поняття у вітчизняних та зарубіжних джерелах на сьогодні неоднозначне. Наразі стосовно змісту понять «адміністративно-правове забезпечення» існують різні точки зору та підходи.

Але, разом з тим, удосконалення адміністративно-правового забезпечення та організації фінансового моніторингу потребує чіткого усвідомлення цього процесу, адже в авторських джерелах визначення цієї діяльності неоднозначне. Наприклад, поряд існують поняття «забезпечення фінансового моніторингу», «правове забезпечення фінансового моніторингу», «адміністративно-правові засади організації фінансового моніторингу», «організаційно-правове забезпечення фінансового моніторингу» та ін.

Отже, для визначення адміністративно-правового забезпечення та організації фінансового моніторингу в нотаріальній діяльності в Україні, в першу чергу, необхідно з'ясувати, що означають терміни «забезпечення» та «адміністративно-правове забезпечення» та «організація» зокрема.

Зрозуміти змістовний зв'язок вказаних термінів допоможуть наступні роздуми.

Для з'ясування поняття «адміністративно-правове забезпечення» звернемося до тлумачення терміну «забезпечити».

Російський словник надає визначення терміну «забезпечення» (в російській мові – «обеспечить») як надання (постачання) чогось кимось в достатній кількості, створення усіх необхідних умов для здійснення чогось, гарантування чогось [1, с. 581].

У загальному розумінні «забезпечити» означає відгородити від збитків, недоліку, нестатку, від небезпеки, що загрожує кому-небудь, зробити цілком можливим, діючим, реально здійсненим [2, с. 364].

Найбільш повне, на нашу думку, надано визначення цього терміну у словнику С.І. Ожегова, зокрема: а) надати достатні матеріальні засоби; б) надати щось у потрібній кількості; в) зробити сповна можливим та реально здійсненим; г) захистити, надати охорону [3, с. 364].

В юридичній літературі термін «забезпечення» застосовується досить часто. Дослідники проблем різних галузей права запевняють, що поняття «забезпечення» використовується для досягнення мети, яку поставив перед суспільством законодавець, що встановлює права людини і громадянина, існує нагальна потреба її реалізації [4].

Вищенаведене дає змогу констатувати, що забезпечення фінансового моніторингу передбачає створення належних умов для його реалізації. Тобто, в процесі забезпечення фінансового моніторингу в нотаріальній діяльності в Україні повинні створюватися і зберігатися стійкі та

ефективні умови для запобігання та протидії легалізації доходів, одержаних злочинним шляхом, при якому відсутні різного роду (потенційні й реальні, внутрішні й зовнішні) загрози або створені протидії їм. Усе це має здійснюватися в процесі управлінської діяльності.

Питання про адміністративно-правове забезпечення та організації фінансового моніторингу в нотаріальній діяльності саме собою вже демонструє існування однієї з визначальних ознак такої системи, а саме – правовий характер.

Поняття «про адміністративно-правове забезпечення» має досить важливе значення, тому що правовому регулюванню взагалі, й адміністративно-правовому регулюванню зокрема, підданий не сам фінансовий моніторинг, а суспільні відносини, що безпосередньо складаються з приводу його забезпечення. Як слушно запевняє І.О. Іерусалімова, серцевиною забезпечення, його метою є саме правомірна реалізація правовідносин [5, с.81].

Слід зазначити, що адміністративно-правове забезпечення фінансового моніторингу в нотаріальній діяльності являє собою соціальний процес – комплекс правових, організаційних та інших заходів, який постійно розвивається, прагне до визначеної мети, тісно пов'язаної з запобіганням та протидією легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, або фінансування тероризму, стимулюванням подальшого розвитку позитивного іміджу держави та ін.

Необхідно звернути увагу на те, що у зв'язку з тим, що законодавча база України в свій час лише частково відповідала окремим Сорока рекомендаціям FATF, у вересні 2001 р. нашу державу було включено до переліку країн, так званого «чорного списку». В даний список включаються країни, що не співпрацюють у сфері боротьби з відмиванням коштів.

Знаходження України у зазначеному списку завдало непоправної шкоди іміджу нашої держави та інтересам представників українського бізнесу – всі їх рахунки в іноземних фінансових установах були або закриті, або перенесені у категорію із підвищеним ризиком можливості відмивання коштів чи фінансування тероризму. Таким чином, значна частина зовнішньоекономічної діяльності була заблокована.

У 2002 р. з метою виходу із «чорного списку» в Україні було створено підрозділ фінансової розвідки – Державний комітет фінансового моніторингу в Україні (зараз – Державна служба з фінансового моніторингу в Україні). Також прийнято базовий Закон у вказаній сфері – Закон України «Про запобігання та протидію легалізації (відмиванню) доходів, одержаних

злочинним шляхом» від 28 грудня 2002 р., який, як запевняють К.І. Чижмарь та І.М. Гаєвський, на момент вступу в дію відповідав кращим європейським та світовим зразкам [6, с. 4].

Але, кримінальний світ у своєму розвитку не стоїть на місці і постійно знаходить все нові схеми відмивання доходів, одержаних злочинним шляхом. У зв'язку з чим, у червні 2003 р. FATF була змушена переглянути Сорок Рекомендацій та прийняти нову їх редакцію. Також у жовтні 2005 р. Європейським Парламентом та Радою ЄС було прийнято Директиву про запобігання використанню фінансової системи з метою відмивання коштів та фінансування тероризму».

Положення вказаних документів були впроваджені в законодавство багатьох країн і на сьогоднішній день положень Сорока Рекомендацій FATF дотримуються близько 160 країн світу. Саме стандарти FATF стали основою для вдосконалення законодавства багатьох країн. Вони є базою для оцінки національних систем протидії відмиванню коштів різних країн, яку здійснює FATF.

У вересні 2008 р. в рамках III раунду оцінки експертами Спеціального експертного комітету Ради Європи із взаємної оцінки заходів протидії відмиванню коштів та фінансуванню тероризму (далі – MONEYVAL) було здійснено перевірку ефективності функціонування національної системи запобігання та протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, і фінансуванню тероризму в Україні.

За результатами оцінювання на засіданні MONEYVAL затверджено Звіт експертів, який був отриманий Україною у травні 2009 р. Невтішним прогнозуванням було те, що основним зауваженням Звіту є відсутність запровадження в законодавство України у повному обсязі положень Сорока та дев'яти Рекомендацій FATF [6, с. 5].

Одними із ключових Сорока рекомендацій FATF є рекомендації 12 і 16, в яких передбачено, що до процесів боротьби з відмиванням коштів в обов'язковому порядку мають бути залучені представники нефінансових занять і професій, зокрема нотаріуси.

У зв'язку з цим, за поданням MONEYVAL на пленарному засіданні з FATF у лютому 2010 р. Україна була включена до переліку 20 країн, що мають недоліки законодавства у сфері боротьби з відмиванням коштів та фінансуванням тероризму.

У таких умовах існувала висока імовірність прийняття FATF рішення щодо включення України до переліку країн, які мають стратегічні недоліки в системі боротьби з відмиванням коштів та фінансуванням тероризму та становлять

ризик для міжнародної фінансової системи, тобто повернення у «чорний список FATF».

Як слушно зауважують К.І. Чижмарь та І.М. Гаєвський, наслідком включення України до «чорного списку FATF» було б: обмеження кореспондентських відносин з банками України; детальне вивчення усіх фінансових операцій з підприємствами та особами України (результатом є в кращому випадку – затримка платежів, в гіршому – розкриття комерційної таємниці, втрата контрактів, арешт коштів); довготривала втрата репутації України; збільшення оцінки ризику України іноземними і міжнародними фінансовими установами (як наслідок – зниження рейтингів і подорожчання ставок за кредитами, відтік інвестицій) [6, с. 6].

21 травня 2010 р. Президент України Віктор Янукович підписав Закон України про внесення змін [7], який в значній мірі відповідає міжнародній практиці та спрямований на впровадження у національне законодавство вимог та положень Сорока Рекомендацій FATF, Конвенції Ради Європи про відмивання, пошук, арешт та конфіскацію доходів, одержаних злочинним шляхом, та про фінансування тероризму.

Прийняття Закону України про внесення змін було розцінено FATF як значний прогрес України в контексті приведення у відповідність до міжнародних стандартів національного законодавства у сфері протидії відмиванню коштів та фінансуванню тероризму, що знімає з України загрозу потрапити до, так званого, «чорного списку» FATF.

Отже, Законом України про внесення змін впроваджено в законодавство України керівні міжнародні стандарти у сфері запобігання та протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, та фінансуванню тероризму [7].

Окрім цього, Закон України про внесення змін враховує новий національний та міжнародний досвід застосування законодавства у відповідній сфері, рекомендації Комітету Ради Європи, а також сучасні наукові дослідження.

Відповідно до системи забезпечення та організації розробляється система правових норм, що регулюють відносини у сфері державного регулювання фінансового моніторингу в нотаріальній діяльності, формуються або реорганізуються відповідні органи адміністративно-правового забезпечення та організації, а також удосконалюється механізм контролю і нагляду за вказаною діяльністю. Таким чином, у процесі адміністративно-правового забезпечення та організації фінансового моніторингу в нотаріальній діяльності свідомо розробляються, плануються, доручаються конкретним виконавцям адекватні

заходи з метою запобігання протиправним діям щодо легалізації (відмивання) доходів, одержаних злочинним шляхом, а якщо вони стали реальними, заходи щодо їх попередження.

Розглянемо докладніше зазначений вище комплекс заходів адміністративно-правового забезпечення та організації фінансового моніторингу в нотаріальній діяльності в Україні.

Загалом, на сьогодні сформовано дієву систему забезпечення та організації у сфері правового регулювання фінансового моніторингу в Україні. Більшість авторів поділяють систему нормативно-правових актів, що регулюють відносини у сфері фінансового моніторингу на міжнародні та національні. А от Л.В. Новікова в основу систематизації покладає критерій однорідності певних відносин у сфері організації та здійснення фінансового моніторингу і виділяє такі групи нормативно-правових актів, які регламентують: діяльність уповноважених органів зі збору, попередньої перевірки інформації; процедуру перевірки джерел доходів; процедуру ідентифікації особи, яка здійснює відмивання доходів (як власника коштів, так і його співучасників у відмиванні); процедуру документування факту перевірки джерела доходів та ідентифікації особи, яка здійснює відмивання доходів; порядок передачі інформації до компетентних правоохоронних органів; перелік установ, підприємств та організацій, зобов'язаних повідомляти про підозрілі операції; правила визначення підозрілих операцій; поточний контроль за підозрілими операціями і процедури інформування осіб, відповідальних за збір такої інформації; міжнародне співробітництво; порядок конфіскації предметів відмивання; права і обов'язки суб'єктів, які здійснюють фінансовий моніторинг [8].

Адміністративно-правове забезпечення та організація фінансового моніторингу в нотаріальній діяльності, яке регулюється нормативно-правовими актами України, повинні об'єктивно сприяти запобіганню та протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, або фінансуванню тероризму.

Крім того, для адміністративно-правового забезпечення та організації фінансового моніторингу в нотаріальній діяльності важливим засобом виступає реалізація норм адміністративного права. Причому тут важливі усі способи реалізації і використання, коли нотаріус сам скористується засобами реалізації, і додержання та виконання норм, а особливо – застосування певних норм адміністративного права з метою надання можливості нотаріусу здійснити відповідні дії (наприклад, нотаріус проводить ідентифікацію клієнта та вивчення його фінансової діяльності у

порядку п. 4.4 Положення «Про здійснення фінансового моніторингу суб'єктами первинного фінансового моніторингу, державне регулювання та нагляд за діяльністю яких здійснює Міністерство юстиції України» від 29 вересня 2010 р. (далі – Положення Про порядок здійснення фінансового моніторингу) [9].

Аналіз нормативно-правових джерел адміністративно-правового регулювання фінансового моніторингу в нотаріальній діяльності дає змогу зробити висновок, що правове забезпечення фінансового моніторингу в нотаріальній діяльності за допомогою нормативних актів:

– вирішує загальні задачі фінансового моніторингу;

– визначає адміністративно-правовий статус, повноваження та відповідальність нотаріусів як суб'єктів первинного моніторингу;

– в необхідних випадках покладає спеціальні повноваження та обов'язки (наприклад, виконання нотаріусом обов'язку, передбаченого ч. 6 ст. 8 Закону України про протидію відмивання злочинних доходів щодо повідомлення органів Держфінмоніторингу України про підозри щодо здійснення фінансових операцій при підготовці та посвідченні договору купівлі-продажу нерухомого майна, вартість якого дорівнює чи перевищує 400 000 грн.);

– здійснює функції регуляторного характеру (так, відповідно до п. 5 п.1 ст.14. Закону України про протидію відмивання злочинних доходів Міністерство юстиції України здійснює державне регулювання і нагляд у сфері нотаріальній діяльності запобігання та протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, або фінансуванню тероризму);

– передбачає юридичні гарантії незалежності та захисту нотаріусів при здійсненні ними фінансового моніторингу (наприклад, відповідно до ч. 5 ст. 12 Закону України про протидію відмивання злочинних доходів нотаріус не несе дисциплінарної, адміністративної, цивільно-правової та кримінальної відповідальності за подання Держфінмоніторингу України інформації про фінансову операцію, якщо він діяв в межах вказаного Закону, навіть якщо такими діями завдано шкоди юридичним або фізичним особам, та за інші дії, пов'язані з виконанням вказаного Закону);

– встановлює необхідні для адміністративно-правового забезпечення та організації фінансового моніторингу в нотаріальній діяльності обмеження та заборони та ін.

На підставі проведеного аналізу, можливо зробити висновок, що під адміністративно-правовим забезпеченням фінансового моніторингу в нотаріальній діяльності слід розуміти комплекс пра-

вових та інших заходів, який постійно розвивається, прагне до визначної мети, тісно пов'язаної з удосконаленням системи запобігання та протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, або фінансуванню тероризму.

Основною метою адміністративно-правового забезпечення та організації фінансового моніторингу в нотаріальній діяльності є захист прав та законних інтересів громадян, суспільства і держави шляхом визначення адміністративно-правового механізму регулювання протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, або фінансуванню тероризму, своєчасне виявлення, запобігання і нейтралізація реальних та потенційних загроз національним інтересам та іміджу країни, що є необхідною умовою для економічного розвитку суспільства.

Література:

1. *Словарь русского языка*. – В 4-х т. – Т. 2. – АН СССР, Институт русского языка. – [3-е изд. стер.]. – М.: Рус. яз., 1986. – 700 с.

2. *Даль В. И.* Толковый словарь живого великорусского языка / В. И. Даль – Т. 1. 4. – М., 1994. – 736 с.

3. *Ожегов С. И.* Словарь русского языка: Ок. 57 000 слов / Под ред. докт. филолог. наук, проф. Н. Ю. Шведовой. – [16-е изд., исправ.]. – М.: Рус. яз., 1984. – 797 с.

4. *Голосніченко І. П.* Адміністративне право України: основні поняття. [навчальний посібник] / І. П. Голосніченко, М. Ф. Стахурський, Н. І. Золотарьова / За заг. ред. доктора юридичних наук, професора І. П. Голосніченка. – К.: ГАН, 2005. – 232 с.

5. *Іерусалімова І. О.* Механізм адміністративно-правового забезпечення прав і свобод людини та громадянина: дис. канд. юрид. Наук: 12.00.07 / Інститут законодавства Верховної Ради України / І. О. Іерусалімова. – К., 2006. – 201 с.

6. *Чижмарь К. І.* Актуальні питання фінансового моніторингу у сфері запобігання та протидії легалізації доходів, їх злочинним шляхом, для суб'єктів первинного фінансового рингу, державне регулювання і нагляд за діяльністю яких здійснює Міністерство юстиції України / К. І. Чижмарь, І. М. Гаєвський. – К.: Офіційне видання, 2010. – 112 с.

7. *Про внесення змін до Закону України «Про запобігання та протидію легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом»:* Закон України від 18 травня 2010 р. № 2258-VI // Відомості Верховної Ради України. – 2010. – № 29. – Ст. 392.

8. *Новікова І. В.* Правове регулювання первинного фінансового моніторингу в Україні /

Л. В. Новікова. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://radnuk.info/statti/255-finpr/14855-2011-01-19-04-02-00.html> – Назва з титул. Екрану.

9. Про затвердження Положення про здійснення фінансового моніторингу суб'єктами первинного фінансового моніторингу, державне

регулювання та нагляд за діяльністю яких здійснює Міністерство юстиції України: Наказ Міністерства юстиції України від 29 вересня 2010 № 2339/5. – Офіційний вісник України від 08 жовтня 2010 р. – 2010. – № 74. – Ст.2652.

І. В. Драна

Административно-правовое обеспечение и организация финансового мониторинга в нотариальной деятельности в Украине

В статье исследуются вопросы содержания и сущности административно-правового обеспечения финансового мониторинга в нотариальной деятельности в Украине.

I.V. Drana

Administrative legal framework and organization of financial monitoring in the notary in Ukraine

The article deals with issues of content and substance of administrative and legal support of financial monitoring in the notary in Ukraine.