

УДК 341.233.11(477)

І.В. КОЛОМІЄЦЬ, Кримський юридичний інститут Одеського державного університету внутрішніх справ

ДЕРЖАВНИЙ ФІНАНСОВИЙ МОНІТОРИНГ В УКРАЇНІ: СУЧАСНИЙ СТАН І ШЛЯХИ ВДОСКОНАЛЕННЯ

Ключові слова: легалізація (відмивання) доходів, одержаних злочинним шляхом, суб'єкти, фінансовий моніторинг, фінансування тероризму

В умовах світової фінансової кризи зростає частка тіньових, злочинних коштів, власники яких намагаються надати їм законного походження. Наслідком цього є проникнення таких коштів до різних галузей економіки, зокрема кредитно-фінансового й банківського секторів, а також зростання ймовірності використання таких коштів терористичними угрупованнями. Проблема легалізації (відмивання) доходів, одержаних злочинним шляхом, і фінансування тероризму набуває глобальних масштабів і викликає стурбованість світової спільноти.

Світовий і вітчизняний досвід та наукові дослідження свідчать, що найефективнішими заходами по мінімізації та реальній протидії організованій злочинності й корупції є запровадження дієвого постійного контролю за фінансовими інституціями. Вдосконалення державного фінансового моніторингу сприятиме підвищенню дієвості національної системи запобігання та протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, і фінансуванню тероризму. Тому для більш ефективного забезпечення економічної безпеки держави, запобігання втратам держави та суспільства від дій організованих груп і злочинних організацій, рішучого усунення будь-яких можливостей легалізації (відмивання) доходів, одержаних злочинним шляхом, що гальмують розвиток економіки, створення позитивного іміджу кредитно-банківської системи та інвестиційної при-

вабливості України за її межами необхідно вдосконалення діяльності суб'єктів державного фінансового моніторингу.

Окремим питанням здійснення фінансового моніторингу в Україні присвячені наукові праці О.М. Бандурки, С.А. Буткевича, В.А. Журавля, В.С. Зеленецького, В.Л. Кротюка, В.А. Некрасова, С.В. Сімов'яна, В.А. Тимошенка, Д.А. Файера тощо. Проте, державний фінансовий моніторинг ніколи не обирався предметом окремого дослідження, а визначення принципів діяльності суб'єктів державного фінансового моніторингу, характеристика нормативно-правових засад його здійснення, складу правопорушення, передбаченого статтею 188³² Кодексу України про адміністративні правопорушення, ніколи не здійснювались.

Метою статті є аналіз сучасного стану державного фінансового моніторингу в Україні, а також шляхів його вдосконалення. Новизна роботи полягає в розроблених науково обґрунтованих пропозиціях щодо підвищення ефективності діяльності державних органів, уповноважених вживати заходів щодо запобігання та протидії легалізації доходів, одержаних злочинним шляхом.

Незважаючи на те, що термін «фінансовий моніторинг» почав вживатися в нормативно-правових актах України ще наприкінці 2002 р., вперше у вітчизняній навчальній літературі про нього було згадано лише в 2006 р. [1, с.297–300]. Л.К. Воронова вважає, що держава всіляко запобігає та протидіє запровадженню в легальний обіг доходів, одержаних злочинним шляхом, та намагається проводити боротьбу з фінансуванням тероризму, тобто веде боротьбу за «чистоту» грошей. Разом із тим, навіть у її підручнику «Фінансове право України» в редакції 2008 р. зазначається, що «...у Міністерстві фінансів України створено Державний департамент фінансового моніторингу», але останній припинив свою діяльність ще у вересні 2004 р. (ст.1 [2]). До теперішнього часу в навчальній літературі фінансовому моніторингу як особливій формі фінансового контролю та окремому інституту фінансового права не приділя-

ється належної уваги [3, с.61; 4]. В науковій літературі на монографічному рівні це питання також не досліджувалось.

Відповідно до ст.4 «Система та суб'єкти фінансового моніторингу» Закону України «Про запобігання та протидію легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом» [5], система фінансового моніторингу складається з двох рівнів – первинного та державного. Суб'єктами державного фінансового моніторингу є: центральні органи виконавчої влади та Національний банк України, які відповідно до закону виконують функції регулювання та нагляду за діяльністю юридичних осіб, що забезпечують здійснення фінансових операцій; спеціально уповноважений орган виконавчої влади з питань фінансового моніторингу – центральний орган виконавчої влади із спеціальним статусом (далі – Уповноважений орган).

Ст.10 конкретизує вищезазначену норму. Згідно її положень, до суб'єктів державного фінансового моніторингу (за винятком Уповноваженого органу), які відповідно до законодавства виконують функції регулювання та нагляду за суб'єктами первинного фінансового моніторингу, відносяться Національний банк України, Державна комісія з цінних паперів та фондового ринку, спеціально уповноважений орган виконавчої влади у сфері регулювання ринків фінансових послуг. Зазначені суб'єкти державного фінансового моніторингу зобов'язані:

1) вимагати від суб'єктів первинного фінансового моніторингу виконання завдань та обов'язків, передбачених Законом [5];

2) проводити перевірку стану організації професійної підготовки працівників та керівників підрозділів, відповідальних за проведення внутрішнього фінансового моніторингу, вживати заходів, передбачених Законом [5];

3) під час здійснення нагляду перевіряти виконання вимог актів законодавства з питань запобігання та протидії легалізації (відмиванню) доходів та фінансуванню тероризму, вживати в установленому законодавством порядку заходів, передбачених Законом [5];

4) інформувати Уповноважений орган про виявлені випадки порушення законодавства суб'єктами первинного фінансового моніторингу;

5) забезпечувати зберігання інформації, одержаної від суб'єктів первинного та державного фінансового моніторингу і правоохоронних органів;

6) погоджувати з Уповноваженим органом будь-які нормативні документи, що стосуються питань, пов'язаних з виконанням вимог Закону [5];

7) надавати Уповноваженому органу інформацію і документи, необхідні для виконання на нього завдань (за винятком інформації щодо особистого життя громадян), в порядку, визначеному законодавством.

Частини 5 і 6 ст.16 зазначеного Закону [5] закріплюють, що суб'єкти державного фінансового моніторингу (крім Уповноваженого органу) здійснюють міжнародне співробітництво з відповідними державними органами іноземних держав щодо обміну досвідом та інформацією з питань регулювання та нагляду за діяльністю фінансових установ у сфері запобігання та протидії легалізації (відмиванню) доходів та фінансуванню тероризму відповідно до міжнародних договорів України.

Уповноважений орган та інші суб'єкти державного фінансового моніторингу у межах своєї компетенції забезпечують співробітництво з Групою з розробки фінансових заходів боротьби з відмиванням грошей (FATF), Егмонтською групою та іншими міжнародними організаціями, діяльність яких спрямована на забезпечення міжнародного співробітництва у сфері запобігання та протидії легалізації (відмиванню) доходів та фінансуванню тероризму.

Завдання, функції та права Уповноваженого органу закріплені в окремому розділі IV Закону «Про запобігання та протидію легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом» [5]. Так, завданнями Уповноваженого органу є:

– збір, обробка і аналіз інформації про фінансові операції, що підлягають обов'язко-

вому фінансового моніторингу;

– участь у реалізації державної політики у сфері запобігання та протидії легалізації (відмиванню) доходів і фінансуванню тероризму;

– створення та забезпечення функціонування єдиної державної інформаційної системи у сфері запобігання та протидії легалізації (відмиванню) доходів і фінансуванню тероризму;

– налагодження співробітництва, взаємодії та інформаційного обміну з органами державної влади, компетентними органами іноземних держав та міжнародними організаціями в зазначеній сфері;

– забезпечення представництва України в установленому порядку в міжнародних організаціях з питань запобігання та протидії легалізації (відмиванню) доходів і фінансуванню тероризму.

Цікавим є той факт, що відповідно до ч.1 ст.13¹ «Політична незалежність Уповноваженого органу» зазначеного Закону керівник Уповноваженого органу призначається і звільняється з посади у встановленому законодавством порядку, але до сьогодні жодним законодавчим актом це питання не врегульовано. Також, ми згодні з С.А. Буткевичем [6, с.246–250], який пропонує закріпити на законодавчому рівні обов'язки Уповноваженого органу. На жаль, вирішення зазначених питань не знайшло свого відбиття й у проектах законів, які розробляються в цьому напрямку.

Так, протягом 2009 року на розгляді у Верховній Раді України знаходився проект Закону України «Про внесення змін до Закону України «Про запобігання та протидію легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом» (реєстраційний № 3062), автором якого є народні депутати України – члени Комітету з питань фінансів і банківської діяльності. 07.10.2009 р. зазначений документ був прийнятий Верховною Радою України в другому читанні.

На відміну від Закону України «Про запобігання та протидію легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом» [5],

який взагалі не містив поняття «державний фінансовий моніторинг», законопроект вже містить три поняття, а саме:

1) державний фінансовий моніторинг – сукупність заходів, які здійснюються суб'єктами державного фінансового моніторингу, спрямованих на виконання вимог законодавства у сфері запобігання та протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, або фінансуванню тероризму;

2) державний фінансовий моніторинг Спеціально уповноваженого органу – сукупність заходів із збору, обробки та аналізу зазначеним органом інформації про фінансові операції, що подаються 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;

3) державний фінансовий моніторинг інших суб'єктів державного фінансового моніторингу – сукупність заходів, які здійснюються Національним банком України, Міністерством фінансів України, Міністерством юстиції України, Міністерством транспорту та зв'язку України, Міністерством економіки України, Державною комісією з цінних паперів та фондового ринку, Державною комісією з регулювання ринків фінансових послуг України, а також Спеціально уповноваженим органом, спрямованих на виконання вимог законодавства у сфері запобігання та протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, або фінансуванню тероризму (п.7 ч.1 ст.1).

Отже, перелік суб'єктів державного фінансового моніторингу значно розширений (ч.3 ст.5). Таким чином, державне регулювання і нагляд у сфері запобігання та протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, або фінансуванню тероризму здійснюються щодо:

– банків, платіжних організацій та членів платіжних систем, які є банківськими установами, – Національним банком України;

– фондових бірж, компаній з управління

активами та інших професійних учасників ринку цінних паперів (крім банків) – Державною комісією з цінних паперів та фондового ринку;

– страхових компаній, 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 (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, або фінансуванню тероризму здійснюються іншими суб'єктами державного фінансового моніторингу), платіжних організацій та членів платіжних систем, які є небанківськими установами, – Державною комісією з регулювання ринків фінансових послуг 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, суб'єктів підприємницької діяльності, які надають послуги з бухгалтерського обліку, Державного казначейства України, Головного контрольно-ревізійного управління України – Міністерством фінансів України;

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

– операторів поштового зв'язку (в частині здійснення ними переказу грошей) – Міністерством транспорту та зв'язку України;

– товарних та інших бірж, які проводять фінансові операції з товарами, – Міністерством економіки України;

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

Зазначеним законопроектом Державну митну службу України не віднесено до суб'єктів фінансового моніторингу, але покладено обов'язки щодо подання інформації

про виявлені факти незаконного переміщення через митний кордон України готівки, обігових грошово-кредитних документів, дорогоцінних металів, дорогоцінного каміння та виробів з них, а також культурних цінностей на суму, що дорівнює чи перевищує 100 тис. гривень або дорівнює чи перевищує суму в іноземній валюті, еквівалентній 100 тис. гривень (ч.11 ст.12).

Ми вважаємо, що законодавець намагався максимально забезпечити ефективність і дієвість заходів, які вживаються суб'єктами державного фінансового моніторингу у сфері запобігання та протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, і фінансуванню тероризму, передбачивши у ст.14 частину 3 такого змісту:

«Суб'єкти державного фінансового моніторингу мають право одержувати від суб'єктів первинного фінансового моніторингу будь-яку інформацію, необхідну для виконання ними функцій з регулювання і нагляду за цими суб'єктами в межах цього Закону».

Разом із тим, запропоновано викладення статті 166⁹ Кодексу України про адміністративні правопорушення [7] в новій редакції, а також його доповнення статтями 188³² і 234⁴. У нашому дослідженні ми не будемо зупинятися детальніше на положеннях статті 166⁹ Кодексу України про адміністративні правопорушення, оскільки вважаємо, що найбільш вдала пропозиція викладення цієї статті в новій редакції була запропонована Ю.В. Дубко і С.А. Буткевичем [8, с.13–21].

Що стосується статті 188³², то вона передбачає адміністративну відповідальність за невиконання законних вимог посадових осіб суб'єктів державного фінансового моніторингу. Об'єктом цього правопорушення є законодавство щодо запобігання та протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, або фінансуванню тероризму.

Об'єктивна сторона включає:

1) створення перешкод для проведення державними органами перевірок з питань дотримання вимог законодавства щодо запобігання та протидії легалізації (відмиванню)

доходів, одержаних злочинним шляхом, або фінансуванню тероризму;

2) невиконання вимог державних органів щодо усунення порушень законодавства щодо запобігання та протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, або фінансуванню тероризму;

3) неявка без поважних причин за викликом державних органів у зв'язку з притягненням до адміністративної відповідальності.

Суб'єктами правопорушення є посадові особи суб'єктів первинного фінансового моніторингу. Суб'єктивна сторона характеризується виною в формі умислу або необережності, при цьому встановлення мотиву й мети має дозволити визначити ступінь вини.

На підзаконному рівні також приділяється увага вдосконаленню системи державного фінансового моніторингу. Так, Постановою Кабінету Міністрів України і Національного банку України від 21.10.2009 р. № 1119 [9] окремим розділом «Удосконалення механізму регулювання та нагляду за суб'єктами первинного фінансового моніторингу» передбачені наступні заходи: проведення перевірок діяльності суб'єктів первинного фінансового моніторингу щодо дотримання ними вимог законодавства про запобігання та протидію легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, і фінансуванню тероризму; розроблення методики оцінки ризиків легалізації доходів, одержаних злочинним шляхом, або фінансування тероризму під час надання послуг небанківськими фінансовими установами; проведення аналізу ефективності заходів, що вживаються суб'єктами первинного фінансового моніторингу в цій сфері та ін.

У п.2 ст.5 Положення про Державний комітет фінансового моніторингу України [10] передбачено, що останній має право здійснювати в установленому порядку доступ, у тому числі автоматизований, до баз даних суб'єктів державного фінансового моніторингу, центральних органів виконавчої влади та інших державних органів.

У чинних нормативно-правових актах, які

регламентують діяльність суб'єктів державного фінансового моніторингу, відсутні будь-які згадування про принципи їх діяльності, але, на нашу думку, можна виокремити та закріпити наступні: 1) реалізація своїх повноважень у межах компетенції у тісній співпраці з Кабінетом Міністрів України, правоохоронними та іншими державними органами; 2) вжиття невідкладних заходів щодо попередження й усунення виявлених правопорушень, вирішення питань про відповідальність осіб, які порушили законодавства щодо запобігання та протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, і фінансуванню тероризму; 3) неухильне дотримання законності, охорона й захист інтересів держави та суспільства, прав і свобод громадян.

Таким чином, нині боротьба з легалізацією (відмиванням) доходів, одержаних злочинним шляхом, і фінансуванням тероризму розглядається як пріоритетний напрямок протидії організованій злочинності у більшості країн світу та світовою спільнотою в цілому. Проте, в Україні відсутня достатня нормативно-правова база для боротьби з таким небезпечним для розвитку демократичної держави й повноцінної ринкової економіки явищем. Провідну роль у вирішенні цієї проблеми покликаний відігравати ефективний, дієвий, неупереджений та своєчасний державний фінансовий моніторинг, суб'єкти, завдання та принципи здійснення якого мають бути закріплені на законодавчому рівні. Крім того, вважаємо доцільним вивчення організаційно-правових засад фінансового моніторингу в рамках окремого змістовного модулю навчальної дисципліни «Фінансове право» у вищих навчальних закладах юридичної спрямованості.

ЛІТЕРАТУРА

1. Воронова Л. К. Фінансове право України : підруч. / Л. К. Воронова. – К. : Прецедент; Моя книга, 2006. – 448 с.
2. Указ Президента України «Про Держа-

вний комітет фінансового моніторингу України» : від 28.09.2004 р., № 1144/2004 // Офіційний вісник України. – 2004. – № 39. – Ст. 2582.

3. Воронова Л. К. Финансовое право : учеб. пособие [для студентов юрид. вузов и факультетов] / Л. К. Воронова, И. Е. Криницький, Н. П. Кучерявенко. – Х. : Право, 2006. – 384 с.

4. Финансовое право : учеб. / под ред. Пахомова И. Н.. – Х. : ООО «Одиссей», 2007. – 328 с.

5. Закон України «Про запобігання та протидію легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом» : від 28.11.2002 р., № 249-IV // ВВР України. – 2003. – № 1. – Ст. 2.

6. Буткевич С. А. Окремі аспекти юридичної відповідальності за порушення законодавства щодо запобігання та протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом / С. А. Буткевич // Актуальні проблеми правового регулювання господарської діяльності в сучасній Україні : матеріали Міжвуз. наук.-практ. конф. (м. Сімферополь, 19 груд. 2008 р.). – Сімферополь, КРП

«Вид-во «Кримнавчпеддержвидав», 2008. – С. 246–250.

7. Кодекс України про адміністративні правопорушення : від 07.12.1984 р., № 8073-Х // ВВР Української РСР. – 1984. – Додаток до № 51. – Ст. 1123.

8. Дубко Ю. В. Щодо адміністративної відповідальності за порушення законодавства у сфері запобігання та протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, і фінансуванню тероризму / Ю. В. Дубко, С. А. Буткевич // Кримськ. юрид. вісник. – 2009. – Вип. 1 (5). – С. 13–21.

9. Постанова Кабінету Міністрів України і Національного банку України «Про затвердження плану заходів на 2010 рік із запобігання та протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, і фінансуванню тероризму» : від 21.10.2009 р., № 1119 // Офіційний вісник України. – 2009. – № 81.

10. Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Положення про Державний комітет фінансового моніторингу України» : від 31.01.2007 р., № 100 // Офіційний вісник України. – 2007. – № 8. – Ст. 307.

Коломієць І. В. Державний фінансовий моніторинг в Україні: сучасний стан і шляхи вдосконалення / І. В. Коломієць // Форум права. – 2010. – № 1. – С. 164–169 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.nbuv.gov.ua/e-journals/FP/2010-1/10kivisv.pdf>

Розглянуто сучасний стан державного фінансового моніторингу, його поняття, принципи та завдання, на підставі чого сформульовані пропозиції щодо вдосконалення організаційно-правових засад діяльності суб'єктів державного фінансового моніторингу.

Коломієць І. В. Государственный финансовый мониторинг в Украине: текущее состояние и пути совершенствования

Рассмотрено текущее состояние государственного финансового мониторинга, его понятия, принципы и задания, на основании чего сформулированы предложения по усовершенствованию организационно-правовых основ деятельности субъектов государственного финансового мониторинга.

Kolomiets I.V. The State Financial Monitoring in Ukraine: the Present Condition and Ways of Perfection

The present condition of the state financial monitoring, its concept, principles and tasks is considered, on the basis of that offers on improvement of organizational-legal bases of activity of subjects of the state financial monitoring are formulated.