

УДК 340.132: 336.71.078.3

Дмитренко Е. С.

УДОСКОНАЛЕННЯ ЧИННОГО ЗАКОНОДАВСТВА ЯК ШЛЯХ ПРОТИДІЇ РИЗИКАМ ЛЕГАЛІЗАЦІЇ ЗЛОЧИННИХ ДОХОДІВ

Проаналізовано механізм фінансового моніторингу та його роль у запобіганні й протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, або фінансуванню тероризму. На основі аналізу чинного законодавства, спеціальної літератури та з урахуванням світового досвіду визначено проблеми і запропоновано шляхи вдосконалення законодавства у цій сфері.

Ключові слова: фінансовий моніторинг, легалізація злочинних доходів, фінансова установа, ідентифікація клієнтів, аналіз фінансового стану, удосконалення законодавства.

За сучасних умов ефективне функціонування фінансової системи України – нагальне завдання держави. Одним із чинників, який сприяє цьому, є своєчасне виявлення та нейтралізація ризиків, що негативно впливають на діяльність фінансової системи загалом і банківської системи як її складової зокрема. Серед останніх – використання злочинцями банківської системи України для легалізації (відмивання) доходів, одержаних злочинним шляхом, або фінансування тероризму (далі – легалізація злочинних доходів).

Важливий елемент у системі запобігання легалізації злочинних доходів – фінансовий моніторинг і відповідне правове регулювання цього питання. Однак нині його механізм як на державному рівні, так і на рівні окремої банківської установи не повністю відповідає міжнародним стандартам у цій сфері. На ефективність діяльності із запобігання легалізації злочинних доходів поряд з іншими ризиками впливає недосконале законодавство, яким визначається порядок здійснення фінансового моніторингу.

Окремі аспекти окресленого питання, зокрема особливості діяльності із запобігання легалізації злочинних доходів, досліджували такі вчені, як С. А. Буткевич, А. Ф. Волобуєв, П. І. Орлов, І. М. Осика, Р. Ф. Турко та ін. Однак у зв'язку зі змінами, які сталися у правовому регулюванні, та наявними проблемами це питання потребує наукового аналізу і визначення шляхів удосконалення чинного законодавства у сфері запобігання легалізації злочинних доходів.

Мета статті полягає в тому, щоб на основі аналізу чинного законодавства, спеціальної літератури та врахування світового досвіду визначити проблеми механізму фінансового моніторингу в Україні, ризики легалізації злочинних доходів та запропонувати шляхи їх розв'язання.

Протидії легалізації злочинних доходів сприяє здійснення комплексу заходів, насамперед організаційно-правових, зокрема створення та функціонування в Україні системи фінансового моніторингу відповідно до Закону

© *Дмитренко Е. С.*, 2014

України “Про запобігання та протидію легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, або фінансуванню тероризму” від 28.11.2002 № 249-IV (далі – Закон № 249-IV).

Серед суб’єктів державного фінансового моніторингу провідне місце посідає діяльність Національного банку України (НБУ) та Державної служби фінансового моніторингу України (далі – Держфінмоніторинг України) [1, ст. 5, 14]. Виконання цими державними органами функцій регулювання та нагляду за діяльністю суб’єктів первинного фінансового моніторингу – фінансових установ та інших юридичних осіб, які за правовим статусом не є фінансовими установами, але надають окремі фінансові послуги, – безперечно, сприяє протидії зазначеним злочинам.

Особливістю правового статусу Держфінмоніторингу України є те, що його діяльність спрямовує і координує Кабінет Міністрів України через міністра фінансів України [2, пп. 64 п. 4]. Це зумовлено його головним завданням – реалізацією (відповідно до Закону № 249-IV та Положення про Державну службу фінансового моніторингу України) державної політики у сфері запобігання та протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, або фінансуванню тероризму [1, ст. 18, 20; 3, п. 3]. Держфінмоніторинг України також виконує нормотворчі, інформаційні, координаційні, контрольні, облікові та інші функції, зокрема:

- узагальнює практику застосування законодавства з питань, що належать до його компетенції;
- здійснює аналіз методів і фінансових схем легалізації злочинних доходів та ефективності заходів щодо функціонування системи фінансового моніторингу в державі;
- співпрацює з органами виконавчої влади, іншими державними органами, діяльність яких пов’язана з протидією легалізації злочинних доходів;
- передбачає дотримання вимог законодавства, що регулює відносини в аналізованій сфері, суб’єктами первинного фінансового моніторингу і в разі виявлення його порушень вживає заходи, передбачені законами, а також повідомляє про це орган, що здійснює нагляд за таким суб’єктом первинного фінансового моніторингу; здійснює нагляд за діяльністю відповідних суб’єктів первинного фінансового моніторингу, зокрема шляхом проведення планових та позапланових перевірок, у тому числі виїзних;
- здійснює регулювання та нагляд з урахуванням політики, процедур та систем контролю, оцінки ризиків з метою визначення відповідності заходів, що провадяться суб’єктами первинного фінансового моніторингу, та зменшення ризиків під час діяльності цих суб’єктів у аналізованій сфері тощо [3, ст. 18, 20; 5, п. 3–6].

Реалізація Держфінмоніторингом України цих та інших повноважень сприяє виявленню фінансових операцій з ознаками легалізації злочинних доходів.

У більшості зарубіжних країн для здійснення контролю за фінансовими інститутами та збирання, аналізу й передачі інформації про операції, що підлягають фінансовому моніторингу, створено органи зі схожими повноважен-

нями. У світовій практиці вони дістали назву органів фінансової розвідки (FIU – від англ. Financial Intelligence Unit) [4, с. 37, 63]). У США – це Департамент із посилення боротьби з фінансовими злочинами; у Канаді – Центр аналізу фінансових операцій; у Японії – Японський офіс фінансової розвідки; у Греції – Спеціальний комітет боротьби з відмиванням грошей; в Аргентині – Комітет з фінансової інформації; у Бразилії – Рада з контролю за фінансовою діяльністю; у Мексиці – Генеральний директорат для розслідування трансакцій і Агентство боротьби з відмиванням грошей; у Бельгії – Сектор обробки фінансової інформації [4, с. 271, 274–275; 5]. Відповідно до статусу вони функціонують не лише як органи виконавчої влади, але і як адміністративні органи (Сполучені Штати Америки), поліцейські підрозділи (Австрія, Мексика), органи юстиції (Аргентина) [6, с. 10].

Порівняльний аналіз законодавства України та інших держав засвідчив [6, с. 12–13], що для ефективнішого виконання Держфінмоніторингом України повноважень у сфері запобігання легалізації злочинних доходів необхідно уточнити, що головними його завданнями є збирання, обробка та аналіз інформації про фінансові операції, які підлягають фінансовому моніторингу, інші фінансові операції, або інформації, що може бути пов'язана з підозрою у легалізації (відмиванні) доходів, одержаних злочинним шляхом, або фінансуванні тероризму; запобігання порушенням у цій сфері, їх виявлення та вжиття заходів щодо їх припинення і розкриття; здійснення заходів, спрямованих на відшкодування заподіяних державі збитків унаслідок вчинення цих порушень. Пропонуємо нормою такого змісту доповнити пп. 1 п. 1 ст. 18 Закону № 249-IV.

У сучасній світовій практиці ефективним методом протидії легалізації злочинних доходів є здійснення належної ідентифікації та вивчення фінансової діяльності клієнтів фінансової установи. Така процедура, що отримала назву “Знай свого клієнта”, допомагає звести до мінімуму наміри використати фінансову установу для легалізації злочинних доходів за умови наявності достатнього обсягу інформації про своїх клієнтів (місце постійного перебування, професійна діяльність, джерела походження коштів, мета відкриття рахунку тощо). Кожна фінансова установа на підставі Стандартів Базельського комітету банківського нагляду “Належне ставлення банків до клієнтів” (2001 р.) розробляє власну Програму ідентифікації клієнтів із відповідними рекомендаціями [7] з метою отримання від клієнтів відповідних документів і відомостей.

Механізм здійснення ідентифікації клієнта у законодавстві України визначено у ч. 11 та 12 ст. 9 та 64 Закону України “Про банки і банківську діяльність” від 07.12.2000 № 2121-III, Положенні про здійснення банками фінансового моніторингу, затвердженого постановою Правління НБУ від 14.05.2003 № 189 (далі – Положення). Його сутністю є обов'язок банку ідентифікувати та вивчати фінансову діяльність: клієнтів, які встановлюють ділові відносини з банком (відкривають рахунки, укладають договори); клієнтів, які здійснюють фінансові операції, що підлягають фінансовому моніторингу; клієнтів, які проводять фінансові операції з готівкою без відкриття рахунку на суму, що дорівнює або перевищує 150 000 грн, або на суму, екві-

валентну зазначеній сумі в іноземній валюті; осіб, які діють від імені цих клієнтів, мають право розпоряджатися відкритими в банку рахунками таких клієнтів, та осіб, від імені або за дорученням чи в інтересах яких проводиться фінансова операція [8, ст. 9, 64; 9].

У результаті аналізу відповідних норм законодавства виявлено певні ризики, наявні через неузгодженість нормативно-правових актів НБУ з цих питань. Так, у пп. 5.10 розд. V Положення зазначено, що банк зобов'язаний вивчити установчі документи юридичної особи, документи, що підтверджують її державну реєстрацію, інші надані клієнтом документи та приділити особливу увагу складу власників юридичної особи. Натомість пп. 9.2 гл. 9 Інструкції про порядок відкриття, використання і закриття рахунків у національній та іноземних валютах, затвердженої постановою Правління НБУ від 12.11.2003 № 492, для прийняття рішення про відкриття рахунку юридичній особі від банку не вимагається надання відомостей про власників юридичної особи [10]. Тому для протидії легалізації злочинних доходів зміст розд. V Положення про здійснення банками фінансового моніторингу доцільно узгодити з гл. 9 наведеної постанови Правління НБУ, передбачивши у розд. V Положення (з урахуванням досвіду США [11]) норму про ідентифікацію банками прямих власників коштів і їх джерела під час прийняття рішення для відкриття рахунку юридичній особі. Для ефективної організації ідентифікації клієнтів у ст. 23 Закону № 249-IV варто додати норму про відповідальність клієнтів за надання недостовірної чи неповної інформації.

Окремі ризики спричинені також недосконалим механізмом застосування іншого заходу – постійного аналізу (моніторингу) та оцінювання фінансовими установами, а також іншими уповноваженими суб'єктами фінансового стану клієнтів та їх операцій.

Фінансові операції відповідно до законодавства України підлягають ретельному аналізу як перед їх проведенням, так і в процесі обслуговування клієнта. Стосовно операцій, які мають ознаки таких, що використовуються з метою легалізації злочинних доходів, то вони підлягають фінансовому моніторингу й внесенню до відповідного реєстру. Особлива роль у зазначеній діяльності відводиться відповідальному працівнику банку, який очолює внутрішньобанківську систему запобігання легалізації злочинних доходів та є незалежним і підзвітним лише керівнику банку, а його кандидатура погоджується з НБУ. Держфінмоніторинг України бере на облік операції, які мають ознаки таких, що використовуються з метою легалізації злочинних доходів, тільки після прийняття ним рішення про зупинення фінансової операції та повідомлення про це шляхом надсилання відповідного файлу в день виявлення такої операції. Однак діяльність відповідального працівника у зв'язку одноосібним виконанням ним значного обсягу контрольних, операційних та інших функцій має суб'єктивний характер. З огляду на це було б доцільно оптимізувати обсяг функцій, повноважень і обов'язків відповідальних працівників банків з метою підвищення ефективності внутрішнього фінансового моніторингу.

Як зазначалося, частиною діяльності відповідальних працівників банків та Держфінмоніторингу України є зупинення фінансових операцій, стосовно

яких є підозра, що вони пов'язані з легалізацією злочинних доходів. Відповідна процедура зупинення фінансових операцій визначена ст. 17 та 22 Закону № 249-IV і наказом Міністерства фінансів України "Про затвердження Порядку прийняття Державною службою фінансового моніторингу України рішення про зупинення фінансових операцій" від 14.09.2012 № 992 [1, ст. 17, 22; 12]. Однак аналіз звітів Держфінмоніторингу України свідчить, що результати реалізації цього заходу є незадовільними (за 2012 р. цим державним органом підготовлено та направлено суб'єктам первинного фінансового моніторингу для виконання лише 120 рішень та надано 6 доручень про зупинення фінансових операцій на загальну суму 153 млн грн [13]) через низку чинників. Одним із них є недотримання фінансовими установами вимог Стандартів Базельського комітету банківського нагляду "Належне ставлення банків до клієнтів", відповідно до яких для всіх рахунків та операцій клієнтів у фінансових установах мають діяти системи для викриття незвичайних чи підозрілих схем діяльності [7] та визначатися ідентифікатори виявлення фінансових операцій, які викликають підозру.

Окремі чинники, які опосередковано можуть бути ідентифікаторами виявлення підозрілих фінансових операцій, містить Типологічне дослідження Держфінмоніторингу України "Актуальні методи і способи легалізації (відмивання) доходів, одержаних злочинним шляхом, та фінансування тероризму" (2012 р.). До них належать такі:

- залучення до проведення операцій осіб молодого віку та (або) новостворених підприємств;
- проведення операцій за втраченими документами;
- відкриття рахунку, на який зараховуються кошти внаслідок несанкціонованого списання, незадовго до здійснення таких операцій;
- спроби зняти кошти в день їх зарахування;
- намагання клієнта отримати дві або більше банківських карток, що не відповідає суті його діяльності або обороту;
- зарахування коштів на карткові рахунки фізичних осіб з подальшим зняттям через банкомати (інших банків);
- операції не відповідають попереднім операціям клієнта;
- відсутність інформації щодо господарської діяльності клієнта або використання онлайн-платіжних систем замість традиційних;
- міжнародні перекази, які отримуються/перераховуються з/за кордон, що не відповідає діяльності клієнта [14, с. 16–17]).

З огляду на зазначене та вимоги Стандартів Базельського комітету з банківського нагляду, у законодавстві України доцільно передбачити норму про розроблення суб'єктами первинного фінансового моніторингу ідентифікаторів щодо різних видів фінансових операцій, які можуть викликати підозру стосовно можливого їх використання з метою легалізації злочинних доходів.

Отже, вітчизняна модель фінансового моніторингу загалом сприяє протидії легалізації злочинних доходів, оскільки ґрунтується на міжнародних стандартах і включає систему суб'єктів із визначеними повноваженнями у цій сфері, механізм ідентифікації клієнтів фінансових установ та аналізу їх фінансових операцій. Однак, як засвідчив проведений аналіз, через недоско-

нале правове регулювання та неефективний механізм здійснення фінансового моніторингу останній не повною мірою сприяє мінімізації прихованої легалізації злочинних доходів.

Таким чином, з метою вдосконалення правового регулювання повноважень суб'єктів державного та первинного фінансового моніторингу доцільно внести зміни до відповідних нормативно-правових актів, а саме:

- додати норми: до пп. 1 п. 1 ст. 18 Закону № 249-IV – про завдання Держфінмоніторингу у цій сфері; до ст. 23 Закону № 249-IV – про відповідальність клієнтів фінансових установ за надання недостовірної або неповної інформації; до розд. V Положення про здійснення банками фінансового моніторингу – про ідентифікацію банками прямих власників коштів і їх джерела під час прийняття рішення для відкриття рахунку юридичній особі (узгодивши зміст цього розділу з гл. 9 Інструкції про порядок відкриття, використання і закриття рахунків у національній та іноземних валютах);
- у Положенні про здійснення банками фінансового моніторингу – оптимізувати обсяг функцій, повноважень та обов'язків відповідальних працівників банків.

Для підвищення ефективності механізму фінансового моніторингу та запобігання ризикам від фінансових операцій, які викликають підозру щодо можливого їх використання з метою легалізації злочинних доходів, суб'єктам первинного фінансового моніторингу доцільно розробити та впровадити (з урахуванням міжнародних стандартів та досвіду інших держав у цій сфері) ідентифікатори щодо різних видів фінансових операцій, які підлягають фінансовому моніторингу, за групами й напрямками та методики стосовно вивчення таких операцій.

Комплексне розв'язання цих та інших проблем механізму фінансового моніторингу може позитивно вплинути на протидію легалізації злочинних доходів.

Список використаних джерел

1. Про запобігання та протидію легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом : закон України від 28.11.2002 № 249-IV (у редакції Закону від 18.05.2010 № 2258-VI) // Відомості Верховної Ради України. – 2010. – № 29. – Ст. 392.
2. Про Положення про Міністерство фінансів України : указ Президента України від 08.04.2011 № 446/2011 // Офіційний вісник України. – 2011. – № 29. – Ст. 1254.
3. Про Положення про Державну службу фінансового моніторингу України : указ Президента України від 13.04.2011 № 466/2011 // Офіційний вісник України. – 2011. – № 29. – Ст. 1272.
4. Отмывание грязных денег: международные и национальные системы противодействия / А. И. Рымарук, Ю. М. Лысенков, В. В. Капустин, С. А. Синянский / под ред. А. И. Рымарука. – К. : Юстиниан, 2003. – 544 с.
5. Буткевич С. А. Адміністративно-правовий статус Державного комітету фінансового моніторингу України : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / С. А. Буткевич ; Дніпропетровський державний університет внутрішніх справ. – Дніпропетровськ, 2009. – 19 с.

6. Турко Р. Ф. Аналіз досвіду Сполучених Штатів Америки та Німеччини у боротьбі з відмиванням доходів, здобутих незаконним шляхом, за допомогою банківської системи / Р. Ф. Турко // Науковий вісник НАТУ України. – 2011. – Вип. 21.4. – С. 268–275.
7. Належне ставлення банків до клієнтів (стандарти Базельського комітету банківського нагляду) від 01.10.2001 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/998_333/page2.
8. Про банки і банківську діяльність : закон України від 07.12.2000 № 2121-III // Відомості Верховної Ради України. – 2001. – № 5–6. – Ст. 30.
9. Про затвердження Положення про здійснення банками фінансового моніторингу : постанова Правління Національного банку України від 14.05.2003 № 189 // Офіційний вісник України. – 2003. – № 22. – Ст. 992.
10. Про затвердження Інструкції про порядок відкриття, використання і закриття рахунків у національній та іноземних валютах : постанова Правління Національного банку України від 12.11.2003 № 492 // Офіційний вісник України. – 2003. – № 51. – Ст. 2707.
11. Буткевич С. А. Досвід США щодо запобігання та протидії легалізації доходів, одержаних злочинним шляхом / С. А. Буткевич // Учен. зап. Таврич. нац. ун-та ім. В. И. Вернадского. Сер. “Юридические науки”. – Т. 21 (60). – № 1. – 2008. – С. 68–74.
12. Про затвердження Порядку прийняття Державною службою фінансового моніторингу України рішення про зупинення фінансових операцій : наказ Міністерства фінансів України від 14.09.2012 № 992 // Офіційний вісник України. – 2012. – № 79. – Ст. 3207.
13. Звіт Державної служби фінансового моніторингу України за 2012 рік [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.sdfm.gov.ua/content/file/Site_docs/2013/20130226/2012%20_21_02_2013.pdf.
14. Актуальні методи і способи легалізації (відмивання) доходів, одержаних злочинним шляхом, та фінансування тероризму : типологічне дослідження [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.sdfm.gov.ua/articles.php?cat_id=114&art_id=12531&lang=uk.

*Стаття надійшла до редакції
29 серпня 2014 року*