

**О. Ю. Бурдонова**

аспірант

(Дніпропетровський державний  
університет внутрішніх справ)

УДК 347.73 : 342.922 (477)

## **СПІВРОБІТНИЦТВО СУБ'ЄКТІВ ПЕРВИННОГО ФІНАНСОВОГО МОНІТОРИНГУ У СФЕРІ ЗАПОБІГАННЯ ТА ПРОТИДІЇ ЛЕГАЛІЗАЦІЇ (ВІДМИВАННЮ) ДОХОДІВ, ОДЕРЖАНИХ ЗЛОЧИННИМ ШЛЯХОМ**

Розглянуто проблемні питання взаємодії суб'єктів первинного фінансового моніторингу із суб'єктами державного фінансового моніторингу та правоохоронними органами у сфері запобігання та протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, а також внесено пропозиції щодо вдосконалення цього напрямку антилегалізаційних заходів.

*Ключові слова:* взаємодія, запобігання, легалізація (відмивання) доходів, одержаних злочинним шляхом, протидія, удосконалення.

**Постановка проблеми.** У період стрімкого розвитку економіки та впровадження інноваційних технологій кожній державі потрібно гарантувати стабільність фінансової системи, яка досягається шляхом регулювання фінансових відносин уповноважених суб'єктів і нагляду за ними. Держава в особі компетентних правоохоронних і контролюючих органів повинна протидіяти процесам накопичення доходів, одержаних злочинним шляхом, і знищувати джерела фінансування тероризму. Саме для цього нею розробляються і впроваджуються нормативно-правові акти, що регламентують межі необхідної поведінки учасників фінансових правовідносин, які сприяють ефективному та сталому функціонуванню фінансової системи держави. Отже, виявлення та руйнування схем відмивання «брудних» грошей, у тому числі переміщення з цією метою коштів територією України, стають основою спільної і цілеспрямованої роботи Державної служби фінансового моніторингу України (далі – Держфінмоніторинг України), суб'єктів державного та первинного фінансового моніторингу, правоохоронних і судових органів.

Нині питання запобігання та протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, або фінансуванню тероризму перебувають у центрі підвищеної уваги науковців і практиків, адже подолання цієї проблеми сприятиме становленню і розвитку України як демократичної, правової держави. Здебільшого, ця увага проявляється у наділенні певними повноваженнями суб'єктів первинного фінансового моніторингу при здійсненні своєї діяльності та контролю за ними, адже, на нашу думку, вони є первинною гілкою у національній дворівневій системі фінансового моніторингу.

**Аналіз публікацій, в яких започатковано розв'язання даної проблеми.** Проблема здійснення фінансового моніторингу приділено багато уваги, зокрема у працях таких українських дослідників, як О. Андрійко, С. Буткевич, В. Коваленко, О. Пойзнер, С. Симов'ян тощо. Аналіз націона-

льного законодавства у цій сфері здійснено в роботах О. Дмитрова, О. Київець, О. Користіна, А. Клименка, Є. Павліченко та ін. Однак питання діяльності суб'єктів первинного фінансового моніторингу були досліджені лише у межах загальних проблем фінансового контролю. Тому, на наш погляд, вони потребують особливої уваги та самостійного дослідження.

**Метою** статті є з'ясування сутності й особливостей механізму взаємодії суб'єктів первинного фінансового моніторингу із суб'єктами державного фінансового моніторингу та правоохоронними органами у сфері запобігання та протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, а також вироблення пропозицій щодо його вдосконалення.

**Виклад основного матеріалу.** Проведений аналіз результатів діяльності правоохоронних та інших державних органів переконливо свідчить, що одна з основних причин існування негативних явищ у питаннях подальшої розбудови системи фінансового моніторингу пов'язана саме із відсутністю належної взаємодії між суб'єктами державного фінансового моніторингу та правоохоронними органами, з одного боку, та суб'єктами первинного фінансового моніторингу – з іншого.

Як указує В. Журавель, обов'язковою умовою успішного розслідування легалізації (відмивання) доходів, одержаних злочинним шляхом, є налагоджена координація і взаємодія діяльності між різними органами і структурами, до компетенції яких входить протидія цьому різновиду злочинів. При цьому провідне місце серед них займає Держфінмоніторинг України. Саме на цей контролюючий орган, виходячи з його компетенції, покладено завдання щодо забезпечення належної координації між суб'єктами первинного та державного фінансового моніторингу, іншими державними органами, в тому числі і правоохоронними, з питань запобігання та протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, і фінансуванню тероризму [1, с. 105–106].

Як уже було з'ясовано, ключовим елементом системи протидії відмиванню доходів, одержаних злочинним шляхом, або фінансуванню тероризму є Держфінмоніторинг України – центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері запобігання та протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, або фінансуванню тероризму. Відповідно до Положення про Держфінмоніторинг України, затвердженого Указом Президента України від 13.04.2011 № 466/2011, його діяльність спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України через міністра фінансів України [2].

Законом України «Про внесення змін до Закону України «Про запобігання та протидію легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом» встановлено вичерпний перелік суб'єктів первинного фінансового моніторингу, їх права та обов'язки, якими вони наділені при здійсненні своїх повноважень у питаннях запобігання та протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, і фінансуванню тероризму [3]. Відповідно до цього Закону, суб'єкти первинного фінансового моніторингу повинні стати на облік у спеціально уповноваженому органі як суб'єкт первинного фінансового моніторингу та у разі припинення своєї

діяльності повідомити про це спеціально уповноважений орган у визначеному Національним банком України для банків та Кабінетом Міністрів України для інших суб'єктів первинного фінансового моніторингу порядку. Також суб'єкти первинного фінансового моніторингу мають забезпечувати виявлення фінансових операцій, що підлягають фінансовому моніторингу, до початку, у процесі, в день виникнення підозр, після їх проведення або при спробі їх проведення чи після відмови клієнта від їх проведення [3].

Докладніше механізм взаємодії суб'єктів первинного фінансового моніторингу та Держфінмоніторингу України розкрито у відповідних нормативно-правових актах підрозділу фінансової розвідки (див., наприклад, наказ Держфінмоніторингу України від 30.08.2010 № 152) [4].

Слід зазначити, що у 2012 р. кількість узятих на облік Держфінмоніторингом України повідомлень від суб'єктів первинного фінансового моніторингу про фінансові операції становила 975 399 (у порівнянні з минулим роком зменшилася на 11 %). Також, разом зі зменшенням кількості повідомлень, зберігає тенденцію до зниження питомо вага помилок, яка склала лише 0,78 % від загальної кількості отриманих у 2012 р. Держфінмоніторингом України повідомлень [5].

Найбільш активними у системі звітування щодо суб'єктів первинного фінансового моніторингу є банківські установи, які надсилають основну частину повідомлень про операції, що підлягають фінансовому моніторингу. Так, протягом минулого року ними було надіслано майже 97 % від загальної кількості повідомлень про фінансові операції. Звідси можна простежити негативне явище стосовно інших суб'єктів первинного фінансового моніторингу – небанківських установ. Від них надходить лише 3 % повідомлень. На нашу думку, це є певним показником неналежної якості нагляду з боку органів, що контролюють діяльність цих суб'єктів первинного фінансового моніторингу, або відсутності достатньої обізнаності про фінансові операції, які можуть бути пов'язані з легалізацією злочинних доходів або фінансуванням тероризму, безпосередньо у суб'єктів первинного фінансового моніторингу.

Підкреслимо, що Законом України «Про внесення змін до Закону України «Про запобігання та протидію легалізації (відмивання) доходів, одержаних злочинним шляхом» установлено необхідність проведення спеціальних заходів, які здійснюються суб'єктами первинного фінансового моніторингу, спрямованих на виконання вимог цього Закону, що включають проведення обов'язкового та внутрішнього фінансового моніторингу [3]. Так, якщо стосовно обов'язкового фінансового моніторингу Закон чітко регламентує межі визначення операцій, що підлягають перевірці, то стосовно операцій, що належать до внутрішнього фінансового моніторингу, суб'єктам первинного фінансового моніторингу пропонується повідомляти у випадку, якщо є достатні підстави підозрювати, що вони пов'язані з легалізацією (відмиванням) доходів, одержаних злочинним шляхом [3]. Однак поняття «достатніх підстав» для суб'єкта первинного фінансового моніторингу не розкрито (взагалі вважаємо його філософською категорією). Тобто підставою для проведення цьо-

го виду первинного фінансового моніторингу передбачено суб'єктивний висновок особи про сумнівність фінансової операції та з'ясування її причетності до протиправної діяльності. Як наслідок, це може призвести до певних зловживань з боку суб'єкта первинного фінансового моніторингу у вигляді ненадання інформації Держфінмоніторингу України про сумнівні операції. На наш погляд, необхідним є чітке визначення в національному антилегалізаційному законодавстві організаційно-правового механізму цієї дії із визначенням, якими саме засобами, критеріями слід керуватися в даному випадку суб'єктам первинного фінансового моніторингу. Вважаємо, що це сприятиме підвищенню ефективності здійснення суб'єктами первинного фінансового моніторингу діяльності із запобігання та протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, і фінансуванню тероризму, та забезпеченню належного здійснення функцій регулювання та нагляду відповідними суб'єктами державного фінансового моніторингу.

Нині в Україні нараховується велика кількість видів контролюючих органів, серед яких через їх підпорядкованість різним центральним органам виконавчої влади також немає належного співробітництва. Тому більшість дослідників правильно зазначає вкрай низький рівень контрольних заходів, безпринципність посадових осіб контролюючих органів щодо реагування на виявлені порушення, високий рівень корумпованості, систематичне втручання в їх діяльність зацікавлених осіб та ін. Наявність таких проблем зумовлює завдання органів прокуратури щодо сприяння діяльності контролюючих органів і безпосередньо суб'єктів первинного фінансового моніторингу [6].

Саме тому, на слушну думку Р.В. Жубріна, важливого значення в організації боротьби з легалізацією злочинних доходів набуває координаційна діяльність прокуратури. Найактуальніші проблеми організації роботи з протидії легалізації злочинних доходів необхідно розглядати на координаційних нарадах керівників правоохоронних органів, розробляти та здійснювати заходи з підвищення ефективності взаємодії у цій сфері. Для участі в таких нарадах доцільно залучати також представників державних органів, що здійснюють контроль виконання законів про протидію легалізації злочинних доходів [7, с. 283], а також і відповідальних осіб суб'єктів первинного фінансового моніторингу, які систематично допускають порушення антилегалізаційного законодавства або мають низькі результати діяльності у сфері запобігання та протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом.

Однак зазначимо, що прокуратура, як правоохоронний орган, не може підміняти органи, які здійснюють контроль за суб'єктами первинного фінансового моніторингу, та не втручається безпосередньо у господарську діяльність, якщо вона не заборонена чинним законодавством.

Так, згідно із вказівкою Генеральної прокуратури України від 06.06.2012 № 82 «Щодо перевірок діяльності суб'єктів підприємництва», всі звернення про порушення законів господарюючими суб'єктами необхідно надсилати для розгляду за належністю. Прийняття їх до провадження можливе лише за умови попереднього вирішення відповідними органами

державного контролю. Безпосередньо перевірки діяльності суб'єктів підприємництва проводяться виключно на підставі: звернень або повідомлень про порушення законів, у тому числі поширених у засобах масової інформації, лише після прийняття відповідних рішень органами державного контролю; скарг на дії чи бездіяльність, рішення посадових осіб контролюючих органів; вказівок або доручень вищестоящої прокуратури [8]. На наш погляд, якщо є порушення закону і особливо скарги про це від конкретного громадянина, права якого порушені, то прокуратура, виконуючи перш за все правозахисну функцію, повинна самостійно невідкладно реагувати на ці заяви.

Одночасно з цим, на слухну думку Л. Чуніхіної, причинами недостатньої і несвоєчасної взаємодії банківських служб з правоохоронними органами та її низької результативності є: взаємодія банків з правоохоронними органами у виявленні та запобіганні здійсненню сумнівних фінансових операцій, можливо, причетних до злочинної діяльності, надмірно ускладнена та обмежена зайвою формальністю, обставинами й умовами, виконання яких призводить до втрати часу, можливості використання правоохоронними органами оперативних можливостей; термінове (негайне) повідомлення правоохоронних органів про сумнівність і підозрілість операцій передбачено лише у разі виникнення підозри на фінансування тероризму; надмірні обмеження банківської таємниці [9].

Так, у п. 4 ст. 12 Закону закріплено, що подання інформації суб'єктом первинного фінансового моніторингу спеціально уповноваженому органу в установленому порядку не є порушенням професійної таємниці, таємниці страхування, банківської або комерційної таємниці [3]. Однак стосовно надання інформації суб'єктами первинного фінансового моніторингу про операції, які мають ознаки відмивання «брудних грошей», і є видом таємниці їх професійної діяльності, до правоохоронних органів відсутні будь-які уточнення [10, с. 230–231].

**Висновки.** Враховуючи викладене вище, можна зробити висновок, що ускладнення, непорозуміння та дублювання функцій суб'єктів державного фінансового моніторингу певною мірою перешкоджають реалізації установлених законом повноважень суб'єктів первинного фінансового моніторингу. Для усунення таких суперечностей і прогалин необхідно вжити заходів з метою підвищення ефективності нагляду та регулювання діяльності суб'єктів первинного фінансового моніторингу, вдосконалити методичні рекомендації для них стосовно виявлення підозрілих операцій, критерії їх оцінки та подання інформації до Держфінмоніторингу України. Також, враховуючи певні недоліки законодавства у сфері взаємодії суб'єктів первинного фінансового моніторингу із правоохоронними органами, доцільним буде подальше вдосконалення механізму їх взаємодії під час опрацювання узагальнених матеріалів щодо фінансових операцій, які можуть бути пов'язані з легалізацією (відмиванням) доходів, одержаних злочинним шляхом, або фінансуванням тероризму, а також під час кримінального провадження за такими матеріалами.

### Бібліографічні посилання

1. Журавель В. А. Розслідування легалізації (відмивання) доходів, одержаних злочинним шляхом : наук.-практ. посіб. / В. А. Журавель. – Х., 2005.
2. Про Положення про Державну службу фінансового моніторингу України : указ Президента України від 13 квіт. 2011 р. № 466/2011 // Офіційний вісник України. – 2011. – № 29. – Ст. 1272.
3. Про внесення змін до Закону України «Про запобігання та протидію легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом» : Закон України від 18 трав. 2010 р. № 2258-VI // Офіційний вісник України. – 2010. – № 39. – Ст. 1293.
4. Про затвердження Порядку електронної взаємодії суб'єктів первинного фінансового моніторингу та Державного комітету фінансового моніторингу України : наказ Державного комітету фінансового моніторингу України від 30 серп. 2010 р. № 152 // Офіційний вісник України. – 2010. – № 79. – Ст. 2809.
5. Офіційний веб-сайт Державної служби фінансового моніторингу України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.sdfm.gov.ua>.
6. Сухонос В. В. Взаємодія прокуратури з суб'єктами фінансового моніторингу / В. В. Сухонос [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://uchet.academy.sumy.ua/images/stories/docs/K\\_KPD/Sukhonos\\_046.pdf](http://uchet.academy.sumy.ua/images/stories/docs/K_KPD/Sukhonos_046.pdf).
7. Жубрин Р. В. Противодействие легализации преступных доходов (зарубежный и российский опыт) : монография / Р. В. Жубрин. – М., 2010.
8. Щодо перевірок діяльності суб'єктів підприємництва : вказівка Генеральної прокуратури України від 06 черв. 2012 р. № 82. – К., 2012.
9. Чуніхіна Л. М. Первинний фінансовий моніторинг в банках України як засіб запобігання легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.08 / Чуніхіна Л. М. – Львів, 2007.
10. Буткевич С. А. Запобігання та протидія використанню коштів, здобутих від наркобізнесу / С. А. Буткевич // Юрид. Україна. – 2009. – № 11–12 (83–84). – С. 228–233.

**Бурдонова О. Ю. Сотрудничество субъектов первичного финансового мониторинга в сфере предупреждения и противодействия легализации (отмывания) доходов, полученных преступным путем** Рассмотрены проблемные вопросы взаимодействия субъектов первичного финансового мониторинга с субъектами государственного финансового мониторинга и правоохранительными органами в сфере предупреждения и противодействия легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, а также внесены предложения по усовершенствованию этого направления антилегализационных мероприятий.

**Ключевые слова:** взаимодействие, предупреждение, легализация (отмывание) доходов, полученных преступным путем, противодействие, усовершенствование.

**Burdonova O. Yu. Cooperation of subjects of primary financial monitoring in area of prevention and counteraction to legalization (laundering) of incomes received in criminal way.** In the article the problem aspects of interaction of subjects of primary financial monitoring with subjects of state financial monitoring and law enforcement authorities in parts for prevention and counteraction to legalization (laundering) of incomes received in criminal way are considered, and also offers on improvement in this direction of anti-money laundering activity are developed.

The analysis of activity of law enforcement and other government agencies clearly shows that one of the main causes of adverse events in issues of further development of financial monitoring system is connected to lack of proper cooperation between entities of state financial monitoring and law enforcement, on the one hand, and reporting entities – on the other.

Complication, confusion and duplication of subjects of state financial monitoring to some extent prevent the implementation of statutory powers of entities. To resolve these contradictions and gaps need to take steps to enhance effectiveness of supervision and regulation of entities, to improve guidance to them in relation to identification of suspicious transactions, criteria for its evaluation and report to the State Service for Financial Monitoring of Ukraine.

In view of some shortcomings of legislation in sphere of interaction entities with law enforcement, appropriate to further improve the mechanism of its interaction during processing of referrals for financial transactions, which can be related to legalization (laundering) of incomes received in criminal way and terrorism financing, as well as in criminal proceedings for such materials.

**Keywords:** *interaction, prevention, legalization (laundering) of incomes received in criminal way, counteraction, improvement.*

*Надійшла до редакції 16.03.2013*

**С.П. Корнейчук**

здобувач

*(Дніпропетровський державний  
університет внутрішніх справ)*

УДК 342.951(477)

## **ПОНЯТТЯ, ЗМІСТ ТА ОСОБЛИВОСТІ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРИМУСОВОЇ ДІЯЛЬНОСТІ ДЕРЖАВНОЇ ВИКОНАВЧОЇ СЛУЖБИ УКРАЇНИ**

Проаналізовано наукові підходи щодо визначення поняття та особливостей адміністративно-примусової діяльності державної виконавчої служби України; розкрито зміст такої діяльності; наведено види заходів адміністративного примусу, що застосовуються державною виконавчою службою.

**Ключові слова:** *виконавче провадження, Державна виконавча служба України, адміністративний примус, заходи адміністративного примусу.*

**Постановка проблеми.** Демократизація суспільних відносин у процесі державотворення в Україні та прагнення нашої держави до інтегрування в сучасні цивілізаційні процеси у ролі повноправного учасника-партнера вимагає кардинальних змін у взаємовідносинах особи та держави. Для цих відносин, що базуються на загальнодемократичних принципах, превалюючим є вектор партнерства, при якому держава в особі своїх органів надає публічні послуги громадянину та покладає на останнього зобов'язання дотримуватись законодавства в соціальній, культурній, економічній сферах з мінімальним рівнем втручання в таку діяльність. Очевидним є те, що для розвинутого суспільства втручальна діяльність держави в ці відносини посилюється (активізується) у випадку відмови громадян виконувати законні вимоги та рішення її інституцій в цілому та судів зокрема. Одним із таких органів, який наділений повноваженнями застосовувати заходи державного, у тому числі адміністративного, примусу для реалізації завдання з примусового виконання рішень судів, інших державних органів та уповноважених посадових осіб у законодавчо визначеному адміністративно-процесуальному порядку, є Державна виконавча служба України (далі – ДВС).

Із започаткуванням у 1999 році функціонування Державної виконавчої служби України неодноразово змінювалися організаційно-правові засади її діяльності та власне адміністративно-примусовий механізм виконання