

ЕКОНОМІЧНА БЕЗПЕКА ДЕРЖАВИ В УМОВАХ РИНКОВОЇ ТРАНСФОРМАЦІЇ



С.А. БУТКЕВИЧ

Національний університет внутрішніх справ

УДК 336.02:336.1.07

ДЕРЖФІНМОНІТОРИНГ: ПЕРЕДУМОВИ ВИНИКНЕННЯ ТА ПЕРСПЕКТИВИ РОЗВИТКУ

Розглянута законодавча база і заходи щодо запобігання легалізації доходів, одержаних злочинним шляхом.

Відмивання грошей і фінансування тероризму представляє реальну загрозу міжнародній фінансовій системі. Зусилля по боротьбі з відмиванням грошей виявилися наріжним каменем у боротьбі з тяжкими злочинами на світовому рівні, починаючи з кінця 1980-х років. Фундаментальна мета цієї боротьби полягає в тому, щоб виключити злочинне використання фінансової системи.

В теперішній час актуальність питання протидії відмиванню доходів, отриманих злочинним шляхом, зумовлюється, з одного боку, посиленою увагою розвинених країн світу до цієї теми в контексті боротьби з міжнародним тероризмом та активізацією процесів інтеграції України до світового співтовариства, а з другого – низкою нерозв'язаних проблем у цій сфері. Очевидно, що криміногенна ситуація у вітчизняній економіці потребує комплексного підходу, як з боку правоохоронних органів, так і з боку фінансових установ держави.

Таким чином, на початку нового сторіччя виникла необхідність приведення законодавства України відповідно до вимог міжнародного законодавства та вирішення питань запобігання таким злочинним проявам, які ущемляють інтереси не тільки окремих громадян та юридичних осіб та гальмують подальший розвиток цивілізованих ринкових відносин в державі, як легалізація доходів, одержаних злочинним шляхом.

Економічна злочинність останнім часом пабуває загрозливих розмірів - зростають масштаби використання фінансових установ для організації витоку незаконно одержаних грошових коштів та іншого майна, з їх подальшою легалізацією ("відмиванням"). Серед причин і умов

здійснення злочинів, пов'язаних із легалізацією злочинних доходів, перед усім необхідно назвати головну - наявність в Україні "тіньової" економіки, тобто практично не контролюемого державою значного сектору економіки.

Як органічна складова економіки будь-якого суспільства, "тіньова" економіка являє собою господарсько-комерційну діяльність, яка внаслідок певних причин, прагне уникнути державного обліку та контролю.

За своєю суттю, легалізація – це злочинна діяльність по виведенню грошових коштів ("брудних" грошей) із сфери "тіньового" капіталу і введення їх в сферу законного обігу, тобто надання грошовим коштам або будь-якому іншому майну статусу законної власності визначеної юридичної чи фізичної особи. "Відмивання" є завжди похідним, вторинним злочином, а первинним є процес, внаслідок якого гроші були одержані (корупція, наркобізнес, торгівля людьми, зброєю, нелегальна міграція, контрабанда, розкрадання).

Серед причин, які сприяють проведенню операцій з "відмивання" кримінальних грошей та складають основу "привабливості" України у цьому відношенні, слід зазначити неузгодженість дій банківських служб і правоохоронних органів, відсутність системи контролю за банківськими операціями та не прозорливість банківської системи для заходів протидії легалізації капіталів, недосконалість чинного законодавства тощо.

Тому в грудні 2001 року Указом Президента України "Про заходи щодо запобігання легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом" [1] Уряду України дано доручення створення Державного департаменту

фінансового моніторингу (далі – Держфінмоніторинг). 10.01.2002 року на виконання цього Указу Постановою Кабінету Міністрів України у складі Міністерства фінансів України створено Державний департамент фінансового моніторингу, в лютому 2002 року затверджено відповідне Положення [2]. Постанова Кабміну узаконила Держфінмоніторинг, а також установила два рівня моніторингу: первинний та державний. До первинного відносяться усі фінансові установи, які мають справу з перерахунками грошей, до державного - Національний банк України і спеціально уповноважений орган виконавчої влади з питань фінансового моніторингу - Держфінмоніторинг.

На Держфінмоніторинг було покладено функції здійснення міжнародного співробітництва з FATF [3], комітетом Ради Європи з питань оцінки заходів проти відмивання грошей та Егмонтською групою з метою укладення угод на дво- і багатосторонній основі щодо обміну інформацією стосовно сумнівних операцій, а також фізичних і юридичних осіб, причетних до їх здійснення [4, с.29].

Одразу після створення Департаменту головним завданням, що стало перед ним, була розробка і підготовка базового Закону України “Про запобігання та протидію легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом” у відповідності до міжнародних норм і стандартів. Вище зазначений закон прийнято Верховною Радою України 28.11.2002 року [5].

Визначаючи важливість відповідного рівня організації та забезпечення діяльності Держфінмоніторингу, передбачено, що підрозділ фінансової розвідки України очолює Державний секретар Міністерства фінансів України – голова Державного департаменту фінансового моніторингу, що призначається Президентом України, і який має чотирьох заступників, у тому числі двох перших. Відповідно до Положення, Держфінмоніторинг є урядовим органом державного управління, що має окреме фінансування, самостійний баланс, реєстраційні рахунки в Державному казначействі, печатку із зображенням Державного Герба України і своїм найменуванням.

Загальна чисельність Державного департаменту фінансового моніторингу становить 60 осіб. Структурно Департамент складається з чотирьох управлінь та двох відділів:

- взаємодії з суб'єктами фінансового моніторингу;
- аналітичного;
- інформаційного-технологічного;
- міжнародної та нормативно-правової роботи;
- відділу режиму та безпеки та відділу кадрової роботи, фінансування та справ.

Основними завданнями Держфінмоніторингу є

- участь в реалізації державної політики у сфері протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом;

- збір, обробка і аналіз інформації про фінансові операції, що підлягають обов'язковому фінансовому контролю, та інші операції, пов'язані з легалізацією (відмиванням) таких доходів;

- створення єдиної інформаційної системи і ведення бази даних у сфері протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом;

- 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 протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом [6, с.24].

Як видно, окрім загальних завдань як протидія легалізації незаконно отриманих доходів, перед “фінансовою розвідкою” поставлені і більш конкретні: збір, обробка та аналіз фінансової інформації. Після цього оброблені дані будуть збиратися у базу даних, і при необхідності надаватися правоохоронним органам. Згідно наявної нормативної бази джерела інформації можуть бути різноманітними – від місцевих і центральних органів виконавчої влади до фінансових установ.

Необхідного, закріпленого у законодавчому порядку, “арсеналу” боротьби з легалізацією (відмиванням) грошей до теперішнього часу Держфінмоніторинг не має, цим напрямком діяльності намагаються також займатися Національний банк, Служба безпеки і МВС України. Кожен прагне побороти у відмиванні лише зрозумілий йому злочин: мінімізацію або укриття доходів, “тіньове” підприємництво та ін.

Вітчизняні борці з відмиванням злочинних доходів повинні зрозуміти різницю між несплатою податків та легалізацією злочинних капіталів. Лозунг європейських борців з відмиванням, що перейняв і Комітет фінансового моніторингу Російської Федерації (далі – КФМ), – “Толонне – це не посадити, а попередити”. І водночас зменшити обіг злочинних капіталів в економіці. Наприклад, результатом роботи свого відомства голова КФМ називає скорочення обсягу “брудних” грошей мінімум на 7 % (рік тому їх обсяг оцінювався у 40-50 % від загальної кількості). Окремий напрямок діяльності російського Комітету фінансового моніторингу, що радять перейняти нам, це складання списку компаній та осіб, які підозрюються у причетності до фінансування терористичної діяльності.

І все ж національної системи протидії легалізації злочинних доходів, на думку першого заступника комітету Верховної Ради України з питань законодавчого забезпечення правоохоронної діяльності, генерал-полковника міліції Олександра Бандурки, ще немає. Її треба створювати, поєднуючи зусилля органів державної влади, громадських організацій, наукових та правоохоронних установ.

В Україні основними джерелами незаконних доходів вважається наркобізнес, крадіжки у банківській сфері, на ринку енергоносіїв, нелегальна міграція, торгівля людьми, хабарництво, контрабанда. “Проблема протидії державі відмиванню коштів, добутих злочинним шляхом та фінансування тероризму, - сказав у своєму виступі Олександр Бандурка, - потребує наукового обґрунтування, поглибленого дослідження та вдосконалення законодавства. Ми повинні визначити кількісно-якісні характеристики зазначених злочинів, їх зв'язок з соціальним середовищем, економічними, політичними, етнічними, культурними та іншими чинниками, вивчити досвід організації ефективної протидії явищу в інших країнах та на міжна-

родному рівні. Існує потреба у кримінологічному прогнозуванні цього виду злочинів в Україні, розробці відповідних упереджувальних заходів, вдосконаленні криміналістичної типології операцій з відмивання та методик їх розслідування...".

Ефективність протидії відмиванню "брудних" доходів суттєво гальмується в нашій країні з декількох причин. Основні з них – низький рівень активності та професійної спроможності спеціалізованих органів і підрозділів, недосконалість міжнародної взаємодії й координації дій, слабкість матеріально-технічного забезпечення цієї діяльності. Потребують поліпшення і навчально-методичні засади підготовки та підвищення кваліфікації кадрів [7, с.3].

Американські експерти мають рацію, вважаючи, що необхідною умовою боротьби з легалізацією "брудних" доходів, є абсолютна політична незаангажованість Державного департаменту фінансового моніторингу. От чому Міжнародна комісія по боротьбі з відмиванням грошей одержанні злочинним шляхом, наполягає на незалежності Держфінмоніторингу та його відокремлення від структури Міністерства фінансів.

Ідея зробити фінансову розвідку незалежною структурою, а її голову призначати парламентом по поданню Президента з'явилась ще у 2001 році і знайшла своє відображення у проекті закону депутата Юрія Кармазіна. Але прирівняти головного фінансового розвідника за статусом до голови Фонду державного майна вважалось дуже великою даниною FATF. Окрім того, ціла низка відомств намагалась зробити антивідмивочну структуру своїм "господарчим двориком", враховуючи, що перед санкціями нам обіцяли чималі гроші на боротьбу з відмиванням. Один час подібний підрозділ був при Державній податковій адміністрації України, потім його вимагав створити у Національному банку колишній банкір № 1 Володимир Стельмах, не заперечували і МВС та СБ України.

Питання було вирішено після зустрічі Росії та України: ми пішли шляхом північного сусіда і зробили фінрозвідку підрозділом Мінфіну. Питання політичної незалежності фінмоніторингу ніколи не ставилось керуючими особами організації, не піднімалося на її сесіях і не включалося до списку "цінних вказівок". Фактично це "особисте прохання" міністерства фінансів США, яке має політичний підтекст і народжене у результаті контактів з представниками нашої ж опозиції. Отже вимоги FATF торкаються тільки приведення законодавства до відповідності з міжнародними стандартами та налагодження сучасної системи збору та аналізу інформації, як це робить російський Комітет з фінансового моніторингу.

На виконання вимог міжнародних фінансових організацій, для вдосконалення вітчизняного законодавства з ефективної протидії легалізації злочинних доходів, протягом 2002-2003 років прийнята низка нормативних актів, що внесли зміни та доповнення до чинного законодавства. Це було направлено на удосконалення механізму ідентифікації клієнтів фінансових установ та кримінальної відповідальності за легалізацію ("відмивання") доходів, встановлення кримінальної відповідальності за недотримання законодавства про боротьбу з відмиванням грошей.

Тепер, коли законодавство відкоректоване, залиши-

лась справа за малим: створити структуру, що дійсно буде ловити "брудні" гроші, а не накопичувати ціну комерційну інформацію для подальшої передачі зацікавленим особам. Російський приклад показує, що фінмоніторинг – це суперзброя проти перекірливих олігархів та кримінальних капіталістів, якщо, звісно, застосовувати її з розумом. В іншому випадку це бумеранг, тому що як тільки один "грошовий мішок" протопче стежку до бази даних фінрозвідки, його слідами побіжать і інші. Іншими словами, від осіб, які приймають рішення про структурну перебудову у мінфіні залежить, щоб фінансова розвідка стала саме "государевим оком" (у сенсі загальнодержавним), а ні "дверним віком" групи олігархів.

Свою легту в державну справу боротьби з відмиванням "брудних" грошей планує внести і Національний банк України. Незабаром у його структурі створять підрозділ, покликаний займатися боротьбою з відмиванням грошей. Окрім того, Нацбанк буде позбавляти ліцензій комерційні банки, викриті у відмиванні кримінальних доходів.

Поступове вкпочення України до процесів глобалізації світової економіки та її становлення як незалежного суб'єкта міжнародної економічної діяльності, все більшою мірою підпадає під вплив зовнішньоекономічних чинників, який притаманний усім елементам економічної взаємозалежності країн. Внаслідок цього, особливої актуальності набувають такі поняття, як економічна та фінансова безпека держави, їх роль в дотриманні стабільного функціонування всієї економічної системи держави та залучення до світових інтеграційних процесів.

Прийняття Закону України "Про запобігання та протидію легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом" та створення Державного департаменту фінансового моніторингу, є значними кроками до досягнення фінансової безпеки держави. Сьогодні необхідно здійснювати роботу з реалізації положень даного Закону у життя, налагодження механізмів функціонування та взаємодії суб'єктів фінансового моніторингу як між собою, так і з правоохоронними органами України і зарубіжних країн. Доцільним також є напрацювання додаткової нормативної бази щодо такої співпраці, в тому числі використання органами первинного і державного моніторингу каналів Інтерполу для отримання інформації щодо українських та зарубіжних суб'єктів зовнішньоекономічної діяльності, підозрюваних у причетності до "відмивання" коштів, а саме - перевірки їх за обліками Генерального секретаріату та НЦБ Інтерполу зарубіжних країн, відпрацювання інформації щодо їх участі у проведенні сумнівних фінансово-господарських операцій. У майбутньому триватиме співпраця Державного департаменту фінансового моніторингу з МВС України із запровадження й функціонування Єдиної державної інформаційної системи у сфері запобігання та протидії легалізації ("відмиванню") доходів і фінансуванню тероризму [8, с.12].

Отже, удосконалення попередження і протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом на національному та міжнародному рівнях, ставить завдання щодо розв'язання низки проблем наукового, навчально-методичного та прикладного характеру. Глобалізації злочинності, переконані фахівці, слід протиставити

глобальну систему діяльності по боротьбі з нею, в тому числі й громадську підтримку та контроль цієї діяльності.

Світовий досвід свідчить, що застосування кримінально-правових чинників може бути ефективним лише у поєднанні із засобами фінансового і адміністративного контролю операцій фізичних і юридичних осіб з грошовими коштами і майном. Такі заходи, як лібералізація платіжної дисципліни та валютного ринку, вільне використання готівки в розрахунках, переказ безготівкових грошей у готівку, відкриття двох і більше банківських рахунків, зняття інших обмежень, спрямовані на розвиток економічних відносин. Та впровадження цих положень без одночасного прийняття законодавчих актів, що встановлюють юридичну відповідальність за легалізацію злочинних доходів і містять механізм реалізації відповідних норм, надає додаткові можливості використанню вітчизняної фінансово-кредитної системи у протиправних цілях [6, с.8].

Подальший розвиток національної економіки, фінансово-кредитної системи, утвердження демократичних і правових основ діяльності органів державної влади та місцевого самоврядування значною мірою залежить від ефективності протидії отриманню злочинних доходів. Перші важливі кроки в Україні зроблено.

ЛІТЕРАТУРА

1. Указ Президента України "Про заходи щодо запобі-

Надійшла до редколегії 13.06.2004

БУТКЕВИЧ С.А. ГОСФИНМОНИТОРИНГ: ПРЕДПОСЫЛКИ ВОЗНИКНОВЕНИЯ И ПЕРСПЕКТИВЫ РАЗВИТИЯ
Рассмотрена законодательная база и мероприятия по предотвращению легализации доходов, полученных преступным путем.

BUTKEVICH S.A. THE STATE FINANCIAL MONITORING: PRECONDITIONS OF OCCURRENCE AND PROSPECT OF DEVELOPMENT
The legislative base and actions for prevention of legalization of the incomes received in the criminal way is considered.

УДК 332.1:338.24

Н.С. ВАВДЮК

Луцький державний технічний університет

ЕКОНОМІЧНА БЕЗПЕКА РЕГІОНУ ЯК ВАЖЛИВА СКЛАДОВА ЕКОНОМІЧНОЇ БЕЗПЕКИ ДЕРЖАВИ

Розглянуті теоретичні аспекти змісту економічної безпеки регіону, здійснений компілятивний аналіз системи забезпечення економічної безпеки регіонів України.

В умовах перехідної економіки регіони, які отримали достатньо широку господарську самостійність, зіштовхнулися з необхідністю принципово нових підходів до забезпечення економічної безпеки регіону, що потребує зміни всієї системи захисту національних інтересів та економічних інтересів зокрема. Ефективність державного управління у напрямку забезпечення національної безпе-

ки та збалансованості економіки країни залежить від поєднання інтересів держави та регіону, оскільки регіон є цілісним соціально-економічним утворенням і в той же час - елементом соціально-економічної системи держави.

2. Постанова Кабінету Міністрів України "Про затвердження Положення про Державний департамент фінансового моніторингу" від 18.02.2002 р., № 194 // Офіційний вісник України. -2002. -№ 8. -Ст.360.

3. Постанова Кабінету Міністрів України і Національного банку України "Про Сорок рекомендацій Групи з розробки фінансових заходів боротьби з відмиванням грошей (FATF)" від 28.08.2001 р., № 1124 // Офіційний вісник України. -2001. -№ 35. -Ст.1630.

4. Коротюк В., Карманов Є. Деякі аспекти правового регулювання боротьби з відмиванням грошей у банківській системі // Вісник Нац. банку України. -2002. -Вересень. -С.26-32.

5. Закон України "Про запобігання та протидію легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом" // ВВР України. -2003. -№ 1. -Ст.2.

6. Протидія відмиванню доходів, здобутих злочинним шляхом: Збірник нормативно-правових актів, міжнародних документів, коментарів. -К.: Атіка, 2003. -256 с.

7. Гроші, що загрожують національній безпеці // Імнем Закону. -4.07.2003. -№ 27.

8. Манін М.Ф. Брудні гроші "відмиваються", а в заручниках - економіка // Міліція України. -2004. -№ 5. -С.10-12.