

**ДО ПИТАННЯ ПОВНОВАЖЕНЬ ДЕРЖАВНОГО КОМІТЕТУ
ФІНАНСОВОГО МОНІТОРИНГУ У СИСТЕМІ ОРГАНІВ
ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ДЕРЖАВНОЇ БЕЗПЕКИ**

Глобалізація світових господарських зв'язків та впровадження в економічну сферу новітніх технологій одночасно з розвитком суспільства підвищують вразливість фінансової системи, що дає змогу легалізувати незаконні доходи і фінансувати тероризм. Відмивання незаконних доходів відбувається переважно у банківській сфері, системі страхування, на ринку капіталів, а також в індустрії розваг (казино). Крім того, як головні канали відмивання грошей використовуються ті галузі економіки, де можна без труднощів і в широкому масштабі застосовувати підроблені рахунки, накладні тощо [1].

З початком третього тисячоліття зазначені проблеми загострились, до того ж супроводжуються політичними конфліктами та світовою економічною кризою. Такі процеси негативно впливають на стан державної безпеки, її фінансового (економічного) складника. Тому не випадково, що останнім часом науковці (В. Я. Настюк, В. Г. Пилипчик, Г. О. Пономаренко, А. І. Стахов, Б. П. Кондрашов) наголошують на необхідності дослідження сектора безпеки, визначення його складників, механізму забезпечення, структури, органів управління тощо. Для вивчення даного питання використовуються й здобутки учених радянських часів (наприклад, Л. Григоряна, Ю. Булигіна, М. Карпушина, Ю. Долгополова та ін.), незважаючи на їх заангажованість [2, с. 18–19].

Саме тому на сьогодні існує потреба чітко визначити систему органів, діяльність яких спрямована на недопущення легалізації незаконних доходів, фінансування тероризму, його матеріального забезпечення. Крім того, захист економічних інтересів України – одне із невідклад-

них завдань органів державної влади, а вирішення проблем у секторі безпеки через ефективне державне регулювання є важливою умовою збереження України як суверенної держави, досягнення економічного зростання, підвищення добробуту населення.

Як слушно вказує В. Й. Ольшевський, стан і можливості використання економічного потенціалу для підтримання достатнього рівня обороноздатності держави обумовлюють проблему забезпечення стійкості функціонування економіки в умовах дії дестабілізуючих факторів мирного часу [3, с. 71]. У цьому аспекті фінансову безпеку (зокрема, як складник державної) можна визначити як стан фінансової, грошово-кредитної, валютної, банківської, бюджетної, податкової, розрахункової, інвестиційної, митно-тарифної та фондової систем, а також системи ціноутворення, який характеризується збалансованістю, стійкістю до внутрішніх і зовнішніх негативних впливів, здатністю відвернути зовнішню фінансову експансію, забезпечити фінансову стійкість (стабільність), ефективне функціонування національної економічної системи та економічне зростання [4, с. 14].

Що стосується основних суб'єктів забезпечення державної безпеки, її складників, варто погодитись з позицією В. Г. Пилипчика, який визначив їх таким чином: Служба безпеки України (головний суб'єкт); розвідувальні органи України (Служба зовнішньої розвідки України, ГУР МО України, РУ ДПС України); Управління державної охорони органів державної влади і посадових осіб України; Державна прикордонна служба України; Державна митна служба України; Держав-

на податкова адміністрація України; Державний комітет фінансового моніторингу України; Державна служба спеціального зв'язку і захисту інформації України; Збройні сили України [5, с. 80–81].

Враховуючи вищезазначене, вважаємо за необхідне віднести до органів державного управління, що виконують функцію забезпечення державної безпеки, Державний комітет фінансового моніторингу, оскільки саме він є спеціально уповноваженим органом влади, безпосередня діяльність якого спрямована на виявлення випадків легалізації доходів та фінансування тероризму.

У зв'язку з цим, метою даної статті є дослідження правового статусу Державного комітету фінансового моніторингу України у системі органів, що забезпечують державну безпеку, та його взаємодії з ними.

Слід зазначити, що на сьогодні в нашій державі створено дворівневу систему фінансового моніторингу – *первинний*, суб'єктами якого є банки, професійні учасники ринку цінних паперів, страхові компанії, ломбарди тощо, і *державний*. Суб'єктами останнього є Національний банк України, Державна комісія з цінних паперів та фондового ринку, Державна комісія з регулювання ринків фінансових послуг та Державний комітет фінансового моніторингу.

Державний комітет фінансового моніторингу України (далі – Держфінмоніторинг України) згідно зі ст. ст. 4 та 13 Закону України «Про запобігання та протидію легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом» (далі – Закон) [6], а також Указу Президента України від 24 грудня 2004 р. № 1527/2004 [7], є спеціально уповноваженим органом виконавчої влади з питань фінансового моніторингу. Він стає дієвим механізмом у сфері забезпечення державної безпеки, її економічного складника.

Саме тому одним з основних завдань цього органу є збирання, обробка та аналіз інформації про фінансові операції, що підлягають обов'язковому фінансовому моніторингу, та забезпечення реалізації державної політики у сфері запобігання та

протидії легалізації (відмиванню) доходів і фінансуванню тероризму.

Для реалізації цієї функції Держфінмоніторинг України наділено відповідними повноваженнями. Перш за все, слід звернути увагу на те, що надання інформації стосовно операцій, які підлягають фінансовому моніторингу, є обов'язком суб'єктів первинного фінансового моніторингу, і від неухильного, повного й правильного виконання цієї вимоги залежить ефективність функціонування цілої системи запобігання відмиванню злочинних доходів. Важливо відзначити те, що така інформація надається незалежно від віднесення її до банківської або комерційної таємниці. Її надання не вважається розголошенням банківської або комерційної таємниці, тому такі дії не можуть бути підставою для притягнення до відповідальності, передбаченої чинним законодавством (ст. 8 Закону).

У сфері державної безпеки Держфінмоніторинг України виконує функції видання нормативних актів, контролю й має адміністративно-юрисдикційні повноваження щодо застосування заходів примусу. Наприклад, відповідно до ст. ст. 254–256 та 166-9 Кодексу України про адміністративні правопорушення у разі виявлення порушення законодавства щодо запобігання та протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, йому надано право складати протоколи про адміністративні правопорушення [8].

Наказом Держфінмоніторингу України від 30 листопада 2005 р. № 230 затверджено Інструкцію з оформлення матеріалів про адміністративні правопорушення [9], згідно з якою складений протокол та інші матеріали, що підтверджують факт вчинення адміністративного правопорушення, формуються у справу, яка оформляється в установленому порядку. Справа разом із супровідним листом направляється до суду за місцем учинення адміністративного правопорушення.

Отже, даний орган самостійно не здійснює притягнення до адміністративної відповідальності, не накладає стягнення, а лише виявляє та фіксує факт правопору-

шення, що дає підстави стверджувати наявність певних гарантій законності, а саме судового контролю цих правовідносин.

Однією з головних функцій Держфінмоніторингу України є запобігання та протидія фінансуванню тероризму. Вона виконується у взаємодії з суб'єктами первинного фінансового моніторингу, які зобов'язані зупинити проведення фінансової операції (на строк до двох днів), якщо її учасником або вигодоодержувачем за нею є особа, яку включено до переліку осіб, пов'язаних із здійсненням терористичної діяльності, і в той самий день повідомити про це Держфінмоніторинг України.

Формування переліку осіб, пов'язаних із здійсненням терористичної діяльності, визначається Кабінетом Міністрів України. Підставою для внесення юридичної чи фізичної особи до нього може бути, наприклад, вирок суду, що набрав законної сили, про визнання фізичної особи винною у вчиненні злочинів, передбачених ст. 258 Кримінального кодексу України; відомості, що формуються в рамках Ради Безпеки ООН, про організації та фізичних осіб, які пов'язані з терористичними організаціями або терористами, тощо.

Порядок прийняття рішення про подальше зупинення проведення фінансової операції, якщо її учасником або вигодоодержувачем за нею є особа, яку включено до переліку осіб, пов'язаних із здійсненням терористичної діяльності, затверджений Наказом Держфінмоніторингу України від 19 квітня 2006 р. № 74 [10].

Даний наказ передбачає, що у разі надходження до Держфінмоніторингу України від суб'єкта первинного фінансового моніторингу інформації про фінансову операцію, учасником або вигодоодержувачем якої є особи, внесені до переліку осіб, пов'язаних із здійсненням терористичної діяльності, з повідомленням про її зупинення на строк до двох робочих днів, така інформація невідкладно обробляється та аналізується. Для прийняття рішення щодо подальшого зупинення таких операцій (на строк до п'яти робочих днів) підготовлені матеріали подаються на розгляд

експертної комісії Держфінмоніторингу України з розгляду узагальнених матеріалів, що підготовлені до передачі правоохоронним органам. Вона невідкладно розглядає матеріали та приймає рішення щодо доцільності подальшого зупинення проведення фінансової операції. За наслідками розгляду таких матеріалів приймається рішення або про подальше зупинення проведення фінансової операції, або щодо недоцільності подальшого зупинення проведення фінансової операції.

У першому випадку Держфінмоніторинг України в той самий день готує рішення встановленої форми та направляє його копію разом з узагальненими матеріалами до відповідних правоохоронних органів, а в другому – направляє прийняте рішення суб'єкту первинного фінансового моніторингу.

Важливою характеристикою діяльності Держфінмоніторингу України є його взаємодія з іншими суб'єктами забезпечення державної безпеки. Так, якщо за результатами розгляду встановлено, що фінансова операція може бути пов'язана з фінансуванням тероризму, матеріали негайно передаються до Служби безпеки України. Остання відповідно до чинного законодавства України є державним правоохоронним органом спеціального призначення, що забезпечує державну безпеку (Закон України «Про Службу безпеки України»).

Організація та проведення перевірки наданих матеріалів здійснюються підрозділами правоохоронних органів, на які покладено виконання завдань щодо запобігання та протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, та боротьби з тероризмом. Вони є суб'єктами забезпечення державної безпеки і наділені різноманітними юрисдикційними повноваженнями, у тому числі мають право застосовувати заходи адміністративного примусу. Їх перелік визначений у Порядку надання та розгляду узагальнених матеріалів від 28 листопада 2006 р. № 240/718/1158/755, затвердженого спільним Наказом Державного комітету фінансового моніторингу України,

Державної податкової адміністрації України, Міністерства внутрішніх справ України, Служби безпеки України [11]: Департамент боротьби з відмиванням доходів, одержаних злочинним шляхом, Державної податкової адміністрації України; Головне управління по боротьбі з організованою злочинністю та Головне слідче управління Міністерства внутрішніх справ України; Головне управління по боротьбі з корупцією та організованою злочинністю; Департамент контррозвідувального захисту економіки держави та Департамент захисту національної державності Служби безпеки України.

Оскільки державна таємниця є об'єктом державної безпеки, з метою її забезпечення обмін матеріалів між указаними суб'єктами, їх реєстрація, захист тощо здійснюється відповідно до Інструкції про порядок обліку, зберігання і використання документів, справ, видань та інших матеріальних носіїв інформації, які містять конфіденційну інформацію, що є власністю держави, затвердженої постановою Кабінету Міністрів України від 27 листопада 1998 р. № 1893 [12].

Отже, важливою характеристикою повноважень Держфінмоніторингу України є їх спрямованість на реалізацію функції забезпечення державної безпеки, спроможність забезпечити стабільність, якість функціонування системи економічних та фінансових відносин, її захищеність від внутрішніх і зовнішніх загроз у цій сфері, передусім від легалізації доходів, одержаних злочинним шляхом, та фінансування тероризму.

На нашу думку, це пов'язано з тим, що використання слабких сторін фінансової системи з метою легалізації незаконних доходів і фінансування тероризму загрожує державній безпеці, становить серйозну небезпеку для розвитку національної економіки, ставить під загрозу відносини з іншими державами, а також негативно впливає на міжнародний імідж України.

Однак, незважаючи на те, що з початку 2003 р. відбулися кардинальні позитивні зміни у підходах до розв'язання цих про-

блем, не вирішеними залишаються питання оперативного одержання Держфінмоніторингом України з відповідних баз даних органів виконавчої влади інформації, необхідної для проведення аналізу та оцінювання ефективності заходів, що вживаються для запобігання та протидії відмиванню незаконних доходів і фінансуванню тероризму.

Вважаємо, що вдосконалення системи запобігання та протидії легалізації незаконних доходів і фінансуванню тероризму сприятиме становленню та розвитку України як демократичної, правової держави, забезпечить захист її національних інтересів, підвищить рівень соціально-економічних відносин та формування громадянського суспільства, прискорить процеси інтеграції України до Європейського Союзу.

Слід підкреслити, що боротьба з тероризмом перебуває в центрі уваги міжнародних організацій (ООН, Ради Європи, Світового банку, Міжнародного валютного фонду, Групи з розробки фінансових заходів боротьби з відмиванням грошей (FATF) тощо). Із зазначеного питання прийнято ряд міжнародних правових актів, зокрема, Міжнародну конвенцію про боротьбу з фінансуванням тероризму, Конвенцію про відмивання, пошук, арешт та конфіскацію доходів, одержаних злочинним шляхом, Європейську конвенцію про боротьбу з тероризмом, Сорок рекомендацій FATF, Дев'ять спеціальних рекомендацій FATF по боротьбі з фінансуванням тероризму [1].

З аналізу чинного законодавства випливає, що з метою впровадження міжнародних стандартів у сфері запобігання та протидії цим загрозам Верховною Радою України у 2002 р. прийнято базовий Закон України «Про запобігання та протидію легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом», у 2006 р. внесено зміни до Кримінального кодексу України, якими введено нові склади злочинів, що передбачають кримінальну відповідальність не лише за вчинення терористичного акту (ст. 258 КК України), а й за вчинення таких терористичних діянь, як втягнення у

вчинення терористичного акту (ст. 258-1 КК України), публічні заклики до вчинення терористичного акту (ст. 258-2 КК України), створення терористичної групи чи терористичної організації (ст. 258-3 КК України), сприяння вчиненню терористичного акту (ст. 258-4 КК України).

Натомість, що стосується посилення адміністративної відповідальності у цій сфері, законодавцем у 2002 р. внесено лише доповнення до Кодексу України про адміністративні правопорушення, якими встановлено адміністративну відповідальність за порушення законодавства щодо запобігання та протидії легалізації незаконних доходів. Однак жодних норм, які б передбачали адміністративно-правові заходи боротьби з проявами тероризму, його фінансування тощо, чинний Кодекс України про адміністративні правопорушення не містить [3]. До того ж, для ефективного реагування на загрози, що виникають для державної безпеки в економічній та фінансовій сферах, необхідно постійно удосконалювати процес та порядок взаємодії між уповноваженими суб'єктами.

Вважаємо за необхідне зауважити, що при розробці та впровадженні нових правових норм, які передбачають адміністративну чи кримінальну відповідальність за порушення у сфері державної безпеки, слід враховувати, що розвиток системи запобігання та протидії легалізації незаконних доходів і фінансуванню тероризму є важливим чинником стратегічного курсу України на інтеграцію до Європейського Союзу та зростання її ролі в побудові єдиної світової мережі боротьби з цими явищами.

На виконання Концепції розвитку сис-

теми запобігання та протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, і фінансуванню тероризму на 2005 – 2010 роки, схваленої Розпорядженням Кабінету Міністрів України від 3 серпня 2005 р. № 315-р [1], варто на законодавчому рівні продовжувати роботу з вивчення, проведення порівняльного аналізу та узагальнення досвіду із запобігання та протидії легалізації незаконних доходів і фінансуванню тероризму, набутого іноземними державами – членами Групи з розробки фінансових заходів боротьби з відмиванням грошей (FATF) та інших подібних до неї організацій, і забезпечення його практичного використання у межах законодавства України.

Важливим аспектом у боротьбі з порушеннями у сфері державної безпеки повинно стати забезпечення на постійній основі участі України у міжнародних заходах щодо запобігання та протидії легалізації незаконних доходів і фінансуванню тероризму, що здійснюються під егідою Групи з розробки фінансових заходів боротьби з відмиванням грошей (FATF), Ради Європи, Світового банку, Міжнародного валютного фонду, інших подібних організацій, а також завершення процесу імплементації нової редакції Сорока рекомендацій Групи з розробки фінансових заходів боротьби з відмиванням грошей (FATF) та Дев'яти спеціальних рекомендацій щодо боротьби з фінансуванням тероризму.

Вищезазначені заходи, на нашу думку, повинні підвищити ефективність та дієвість механізму забезпечення державної безпеки.

Література

1. Про схвалення Концепції розвитку системи запобігання та протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, і фінансуванню тероризму на 2005 – 2010 рр. : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 03 серп. 2005 р. № 315-р. // Офіційний вісник України. – 2005. – № 32. – Ст. 1951.
2. Пилипчук В. Г. Еволюція наукових поглядів стосовно поняття «державна безпека» / В. Г. Пилипчук // Стратегічна панорама. – 2006. – № 2. – С. 17–21.
3. Ольшевський В. Й. Воєнно-економічна безпека як фактор економічної безпеки в умовах трансформації воєнної сфери / В. Й. Ольшевський // Проблеми забезпечення економічної безпеки і сталого розвитку України : мат. круглого столу, 28 груд. 1999 р. / [відп. ред. С. І. Пирож-

ков, Б. В. Губський, А. І. Сухоруков. – К. : Нац. ін-т укр.-рос. відносин при РНБО України, 2000. – 130 с.

4. Барановський О. І. Фінансова безпека в Україні (методологія оцінки та механізм забезпечення) : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня д-ра екон. наук : спец. 08.04.01 / О. І. Барановський. – К., 2000. – 36 с.

5. Пилипчук В. Г. Модель забезпечення державної безпеки: теоретико-правові проблеми / В. Г. Пилипчук // Вісник Академії правових наук України : зб. наук. праць. – 2007. – № 4(51). – С. 71–83.

6. Про запобігання та протидію легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом : Закон України від 28 листоп. 2002 р. № 249-IV // Офіційний вісник України. – 2002. – № 50. – Ст. 2248.

7. Про Положення про Державний комітет фінансового моніторингу України : Указ Президента України від 24 груд. 2004 р. № 1527/2004 // Офіційний вісник України. – 2004. – № 52. – Ст. 3433.

8. Кодекс України про адміністративні правопорушення // Відомості Верховної Ради УРСР. – 1984. – Додаток до № 51. – Ст. 1122.

9. Про затвердження Інструкції з оформлення матеріалів про адміністративні правопорушення : Наказ Державного комітету фінансового моніторингу України від 30 листоп. 2005 р. № 230 // Офіційний вісник України. – 2005. – № 51. – Ст. 3226.

10. Про затвердження Порядку прийняття Державним комітетом фінансового моніторингу України рішення про подальше зупинення проведення фінансової операції, якщо її учасником або вигодоодержувачем за нею є особа, яку включено до переліку осіб, пов'язаних із здійсненням терористичної діяльності : Наказ Державного комітету фінансового моніторингу України від 19 квіт. 2006 р. № 74 // Офіційний вісник України, 2006. – № 19. – Ст. 1394.

11. Порядок надання та розгляду узагальнених матеріалів, затверджений спільним Наказом Державного комітету фінансового моніторингу України, Державної податкової адміністрації України, Міністерства внутрішніх справ України, Служби безпеки України від 28 листоп. 2006 р. № 240/718/1158/755.

12. Про затвердження Інструкції про порядок обліку, зберігання і використання документів, справ, видань та інших матеріальних носіїв інформації, які містять конфіденційну інформацію, що є власністю держави : Постанова Кабінету Міністрів України від 27 листоп. 1998 р. № 1893 // Офіційний вісник України. – 1998. – № 48. – Ст. 1764.

Надійшла до редколегії 18.05.2009

Анотації

У статті розглянуто систему суб'єктів забезпечення державної безпеки; визначено правовий статус та адміністративно-юрисдикційні повноваження Державного комітету фінансового моніторингу у цій сфері.

В статье рассмотрено систему субъектов обеспечения государственной безопасности, определено правовой статус и административно-юрисдикционные полномочия Государственного комитета финансового мониторинга в этой сфере.

The article is devoted to research the system of state security subjects and their administrative enforcement acts. The special attention is given to the aspects of legal regulation administrative jurisdiction in activity of State Committee for Financial Monitoring of Ukraine.