

ФОРМИ ТА МЕТОДИ ФІНАНСОВОГО КОНТРОЛЮ У СФЕРІ ПРОТИДІЇ ЛЕГАЛІЗАЦІЇ (ВІДМИВАННЮ) ДОХОДІВ, ОДЕРЖАНИХ ЗЛОЧИННИМ ШЛЯХОМ

Існування в Україні проблеми вдосконалення державного фінансового контролю у сфері протидії легалізації злочинних доходів є причиною для створення нових механізмів, які б збільшили ефективність заходів контролю у цій сфері. Процес формування системи органів влади, що мають здійснювати фінансовий контроль у сфері протидії легалізації, за часом збігся із процесом адміністративної реформи, який охоплює всю владну вертикаль. Цей факт істотно ускладнює реалізацію контрольних заходів у сфері боротьби із легалізацією. Саме тому зараз необхідно переглянути існуючі форми та методи як у сфері державного фінансового контролю загалом, так і, зокрема, у галузі протидії легалізації злочинних доходів.

Легалізація злочинних доходів як системне явище у кожній країні має свої специфічні риси. Враховуючи цей факт, а також принципові розбіжності у побудові та функціонуванні систем органів державної влади у різних країнах, необхідно вести дискусію про створення в Україні своєї індивідуальної концепції протидії легалізації доходів, одержаних злочинним шляхом. Така концепція може виникнути тільки за умови досконалої методологічної бази у сфері фінансового контролю.

Дослідження форм та методів фінансового контролю знайшли своє відображення у наукових працях Грачової О.Ю. [1], Митрофанова В.М., Савченко Л.А., Устинової І.П. [2] та інших фахівців. Втім, у силу своєї наукової новизни проблема класифікації форм та методів фінансового контролю у сфері протидії легалізації у дослідженнях українських науковців залишається ще не достатньо розробленою. На фоні вищесказаного, вважаємо за доцільне проведення наукового дослідження з метою виокремлення форм та методів фінансового контролю, що характерні саме для сфери запобігання та протидії легалізації (відмивання) доходів, одержаних злочинним шляхом.

Сьогодні точиться дискусія щодо розмежування видів та форм фінансового контролю. Так, П.С. Пацюрківський пропонує попередній, поточний та наступний контроль вважати видами фінансового контролю [3, с.83]. Аналогічний розподіл на види фінансового контролю містить у собі вищезгаданий проект Закону України «Про державний фінансовий контроль». Проти такої думки виступає Л.А. Савченко, яка у своєму дисертаційному дослідженні намагається максимально чітко розмежувати поняття «вид фінансового контролю», «форма фінансового контролю» та «метод фінансового контролю» і на основі своєї класифікації пропонує попередній, поточний та наступний контроль вважати формами (а не видами) фінансового контролю [4, с.200].

Розглянемо положення дослідження Л.А. Савченко, що безпосередньо стосуються проблеми розмежування видів, форм та методів фінансового контролю. Отже, вид як складова частина цілого, частково виражає зміст цілого і в той же час відрізняється від інших частин конкретними носіями

контрольних функцій (суб'єктами), об'єктами контролю [5, с.64]. У даному випадку можна говорити про фінансовий контроль як частину, інститут єдиного цілого – фінансового права, який є неподільним. Існування різних видів фінансового контролю зумовлене різноманітністю його функцій. Кожен вид фінансового контролю має свої особливості та сферу застосування.

Форма – зовнішнє вираження будь-якого змісту [6, с.1287]. Під формою фінансового контролю розуміють прояв змісту контролю, його сутності залежно від часу здійснення контрольних дій [5, с.68].

Метод – це сукупність засобів або операцій практичного або теоретичного засвоєння (пізнання) дійсності [6, с.724]. Під методом слід розуміти спосіб, засіб вивчення, дослідження конкретних явищ. До методів належать конкретні способи (прийоми), що застосовуються при здійсненні контрольних функцій відповідними суб'єктами [4, с.200-201].

У проекті Закону України «Про державний фінансовий контроль» дається наступне визначення поняття «методів фінансового контролю»:

– методи державного фінансового контролю – це засоби, прийоми і способи його здійснення, що конкретизуються в методиках (технологіях) проведення державного фінансового контролю.

В основу класифікації видів, форм та методів фінансового контролю у сфері протидії легалізації, на нашу думку, слід вкладати наступні критерії: час здійснення контрольних дій, органи влади, що здійснюють контроль та суб'єкт господарювання, які є підконтрольним об'єктом.

Відповідно до Лімської декларації керівних принципів контролю 1977 року, контроль за часом здійснення контрольних заходів поділяється на попередній контроль та контроль за фактом. Попередній контроль являє собою перевірку адміністративних та фінансових документів, що проводиться до отримання інформації про правопорушення, що мали місце. Контроль за фактом – це перевірка, що проводиться після отримання інформації про факт правопорушення.

Згідно із проектом Закону України «Про державний фінансовий контроль» за часом здійснення фінансовий контроль поділяють на попередній, поточний та наступний. Попередній – це контроль, який здійснюється суб'єктами державного фінансового контролю на етапі розгляду і прийняття управлінських рішень та здійснення операцій з фінансовими і матеріальними ресурсами та іншими активами – об'єктами державного фінансового контролю з метою запобігання порушенням фінансового законодавства об'єктами державного фінансового контролю. Поточний – це контроль, який здійснюється суб'єктами державного фінансового контролю під час реалізації управлінських рішень і здійснення операцій з фінансовими активами за оперативною інформацією з метою дотримання вимог чинного законодавства та інших нормативно-правових актів України, на підставі яких виконуються управлінські рішення об'єктами державного фінансового контролю. Наступний – це контроль, який здійснюється суб'єктами державного фінансового контролю по закінченню реалізації управлінських рішень і здійснення операцій з фінансовими активами за результатами фінансово-господарської діяльності та/або по закінченню деякого періоду часу

об'єктами державного фінансового контролю з метою виявлення фінансових правопорушень, прийняття управлінських рішень щодо виправлення ситуації та притягнення до відповідальності винних осіб.

Залежно від категорії контролюючого органу державний фінансовий контроль поділяється на загальний, спеціалізований та регулюючий. Загальний контроль переважним чином здійснюється Верховною Радою України (парламентський контроль), місцевими державними адміністраціями та органами місцевого самоврядування. Загальний фінансовий контроль у сфері протидії легалізації на етапі розробки та прийняття законодавчих актів здійснює парламент. Загальний контроль за виконанням норм «антилегалізаційного» законодавства покладено на Кабінет Міністрів України. Кабінет Міністрів спільно із Національним банком України щорічно розробляє програму протидії легалізації доходів, що регламентує комплекс відповідних заходів.

Спеціалізований контроль здійснюється окремими суб'єктами фінансового контролю, до яких відносяться: Рахункова палата, Рахункова палата Автономної Республіки Крим, Міністерство фінансів України, Міністерство фінансів Автономної Республіки Крим, органи Держказначейства та інші органи виконавчої влади у межах компетенції, визначеної законодавством України. Спеціалізований контроль у сфері протидії легалізації злочинних доходів здійснюється Державним комітетом фінансового моніторингу та його територіальними підрозділами.

Регулюючий контроль здійснюється іншими суб'єктами фінансового контролю: Національним банком, Міністерством фінансів, Державною митною службою, Державною податковою адміністрацією України та іншими органами. Регулюючий фінансовий контроль у сфері протидії легалізації доходів здійснює Національний банк України, Державна комісія з регулювання ринків фінансових послуг, Державна комісія з цінних паперів та фондового ринку. Не досить чітко визначено місце податкових органів у цьому переліку. Законом України «Про запобігання та протидію легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом» повноваження Державної податкової адміністрації не визначено, в той час як цей суб'єкт державного контролю має у своєму складі підрозділи по боротьбі з відмиванням злочинних доходів.

Стаття 13 проекту Закону України «Про державний фінансовий контроль» виділяє дві форми фінансового контролю: обов'язків та ініціативний контроль. Обов'язковий контроль здійснюється суб'єктом державного фінансового контролю на підставі положень нормативних актів чи за рішенням уповноважених органів влади. Ініціативний контроль суб'єкти фінансового контролю здійснюють на підставі власних рішень. Як вести дискусію про форми фінансового контролю у сфері протидії легалізації доходів, на сьогоднішній день можна виокремити дві основні форми: обов'язковий фінансовий моніторинг та внутрішній (первинний) фінансовий моніторинг. Специфіка фінансового контролю у сфері протидії легалізації в тому, що як обов'язковий, так і внутрішній контроль повинні здійснювати не тільки ор-

гани державної влади, але суб'єкти первинного фінансового моніторингу (приватні установи – банки, страхові компанії, кредитні спілки та інші).

Методами фінансового контролю є наступні:

1) моніторинг – метод державного фінансового контролю, пов'язаний із постійним ознайомленням зі зміною показників фінансово-господарської діяльності суб'єкта господарювання та станом реалізації управлінських рішень підконтрольного об'єкта;

2) аналіз – метод державного фінансового контролю, пов'язаний із детальним вивченням періодичної або річної фінансової та/або податкової звітності з метою оцінки результатів фінансово-господарської діяльності підконтрольного об'єкта та ефективності використання фінансових і матеріальних активів;

3) перевірка – метод державного фінансового контролю, пов'язаний із одноразовим (згідно встановлених законодавством термінів) обстеженням і вивченням окремих ділянок фінансово-господарської діяльності підконтрольного об'єкта, спосіб документального викриття незаконного та нецільового використання коштів, у тому числі бюджетних, і матеріальних цінностей, попередження фінансових зловживань, інших порушень чинного законодавства;

4) ревізія – метод державного фінансового контролю, пов'язаний із повним, комплексним, системним та об'єктивним обстеженням фінансово-господарської діяльності підконтрольного об'єкта, вивченням первинних фінансових документів щодо правильності відображення у них всіх фінансово-економічних операцій з метою встановлення відповідності прийнятих управлінських рішень та здійснених фінансових операцій вимогам чинного законодавства;

5) ідентифікація – метод державного фінансового контролю, пов'язаний із оцінкою дотримання підконтрольним об'єктом вимог чинного законодавства та його фінансової спроможності під час державної реєстрації суб'єкта господарської діяльності;

6) ліцензування – метод державного фінансового контролю, пов'язаний із перевіркою дотримання підконтрольним об'єктом встановлених законодавством умов та правил під час отримання ліцензії на здійснення певного виду діяльності та у процесі здійснення цієї діяльності;

7) фінансова експертиза – метод державного фінансового контролю, пов'язаний із дослідженням та оцінкою законодавчих та інших нормативно-правових актів, фінансово-економічних результатів діяльності підконтрольного об'єкта з метою підготовки обґрунтованих висновків і пропозицій для прийняття рішень щодо об'єкта експертного дослідження;

8) обстеження – метод державного фінансового контролю, пов'язаний із дослідженням результатів фінансово-господарської діяльності підконтрольного об'єкта з метою оцінки його поточного і прогнозного (можливо-го) фінансового стану;

9) нагляд – метод державного фінансового контролю, пов'язаний із постійним спостереженням за дотриманням підконтрольним об'єктом встановлених чинним законодавством України правил, нормативів і вимог.

Основними методами фінансового контролю більшість фахівців вважає ревізію та перевірку. Визначення цих методів фінансового контролю є у законодавчих актах України. Так, у Законі України «Про контрольно-ревізійну службу в Україні» містяться наступні положення: «Ревізія – це метод документального контролю за фінансово-господарською діяльністю підприємства, установи, організації, дотриманням законодавства з фінансових питань, достовірністю обліку і звітності, спосіб документального викриття недостач, розтрат, привласнень та крадіжок коштів і матеріальних цінностей, попередження фінансових зловживань...

Перевірка – це обстеження і вивчення окремих ділянок фінансово-господарської діяльності підприємства, установи, організації або їх підрозділів» [7].

Отже, ревізія є комплексним обстеженням діяльності підконтрольного суб'єкту. Метою ревізії є правова визначення законності дій підприємств та організацій, що контролюються. Заходи контролю, що використовуються у ході ревізії, можуть включати вивчення фінансової документації на предмет правильності її заповнення, інвентаризацію основних коштів, товарних та матеріальних запасів, перевірку наявності грошових коштів та відповідності руху коштів наявній документації тощо.

У сфері протидії легалізації доходів побудовано двоступінчасту систему фінансового контролю. Держфінмоніторинг, що є вищим органом зі спеціальним статусом, контролює діяльність суб'єктів первинного фінансового моніторингу, не контролюючи при цьому інших суб'єктів господарювання. У своїй діяльності Держфінмоніторинг найчастіше використовує методи нагляду та спостереження. З метою виявлення операцій, метою яких є легалізація, використовуються метод моніторингу підконтрольних суб'єктів та метод аналізу (у процесі обробки повідомлень про сумнівні фінансові операції).

Обов'язки щодо первинного фінансового контролю у сфері протидії легалізації покладено на суб'єктів фінансового моніторингу, які не можуть використовувати у своїй діяльності основні методи фінансового контролю (ревізії та перевірки), бо не мають на те повноважень. Тому основними методами первинного фінансового контролю у сфері протидії легалізації слід вважати метод аналізу, ідентифікації та метод моніторингу.

Особливе місце у сфері протидії легалізації злочинних доходів займає метод ідентифікації. На відміну від інших сфер державного контролю метод ідентифікації у своїй діяльності використовують не тільки державні органи, але й суб'єкти первинного фінансового моніторингу. Крім того, ідентифікація застосовується не тільки у ході реєстрації суб'єкта підприємницької діяльності, але й, наприклад, при відкритті банківського рахунку.

Характерною особливістю фінансового контролю у сфері протидії легалізації злочинних доходів є те, що методи ревізії та перевірки у ході здійснення відповідних заходів практично не застосовуються. Ані суб'єкти первинного фінансового моніторингу, ані органи державної влади не мають права проводити ревізії підконтрольних суб'єктів. Виняток може складати хіба що використання Державним комітетом фінансового моніторингу

інформації, отриманої від Контрольно-ревізійної служби. Втім, у даному випадку проведення ревізії не можна вважати складовою комплексу заходів, що здійснюються з метою протидії легалізації. З метою протидії легалізації можуть бути використані результати ревізії, тобто інформацію, що її має право запитати Держфінмоніторинг у Контрольно-ревізійної служби в рамках функціонування Єдиної інформаційної системи.

Якщо вести мову про застосування перевірок у ході протидії легалізації доходів, то цей метод фінансового контролю використовується лише тими органами державної влади, які безпосередньо контролюють суб'єктів первинного фінансового моніторингу. Так, Національний банк України має право проводити перевірки банківських установ на предмет дотримання останніми положень законодавства у сфері протидії легалізації. Аналогічні перевірки проводяться Державною комісією з регулювання ринків фінансових послуг до страхових компаній, кредитних спілок, ломбардів та інших учасників ринку фінансових послуг, що відповідно до законодавства входять до переліку фінансових установ – суб'єктів первинного фінансового моніторингу. Разом із тим треба зауважити, що на сьогодні не створено чіткої методики здійснення перевірок діяльності суб'єктів первинного фінансового моніторингу на предмет дотримання законодавства у сфері запобігання та протидії легалізації доходів, одержаних злочинним шляхом.

Основні висновки, які можна зробити за результатами дослідження:

Фінансовий контроль у сфері протидії легалізації доходів, одержаних злочинним шляхом, є видом державного фінансового контролю.

Основними формами фінансового контролю у сфері протидії легалізації (відмивання) злочинних доходів є обов'язковий фінансовий контроль та внутрішній (ініціативний) фінансовий контроль.

Система протидії легалізації доходів складається з двох рівнів: рівня державного контролю, де суб'єктами контролю є державні органи на чолі з Держфінмоніторингом, а об'єктом – підконтрольні суб'єкти первинного моніторингу, та рівня первинного контролю, де контроль здійснюють суб'єкти первинного фінансового моніторингу, а об'єктами контролю виступають суб'єкти підприємницької діяльності, що проводять фінансові операції.

Для державного рівня контролю характерні такі методи фінансового контролю, як моніторинг, аналіз, нагляд, перевірка. На первинному рівні використовуються такі методи фінансового контролю, як моніторинг, аналіз та ідентифікація клієнтів.

Систематизація форм та методів фінансового контролю у сфері боротьби із легалізацією сприятиме процесу вдосконалення «антилегалізаційного» законодавства та у майбутньому має забезпечити більш узгоджене функціонування органів влади у напрямку здійснення державного фінансового контролю. Перераховані методи фінансового контролю повинні бути використані у розробці нових методик та способів протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом.

Список літератури: 1. Грачева Е.Ю. Проблемы правового регулирования государственного финансового контроля: Автореф. дисс. ... доктора юрид. наук: 12.00.12.

/ Московская государственная юридическая академия. 2000. 2. Устинова І.П. Правовий статус органів фінансового контролю в системі органів державної виконавчої влади в Україні: Дис. ... канд. юрид. наук. 12.00.07. / Київський національний університет імені Т.Шевченка. К., 1997. 3. Правові проблеми фінансового контролю в Україні: Дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.07 / Л.А. Савченко / Нац. юрид. акад. України ім. Я.Мудрого. Х., 2002. 4. Фінансове право: Підручник / (Алісов Є.О., Воронова Л.К., Кадькаленко С.Т. та ін.) / керівник авт. колективу і відп. ред. Л.К. Воронова. Х., 1998. 5. Вознесенский Э.А. Финансовый контроль в СССР. М., 1973. 6. Большой энциклопедический словарь / Под ред. А.М. Прохорова. Изд. 2-е, перераб. и доп. М.: Большая Российская энциклопедия. СПб., 1998. 7. Закон України «Про державну контрольно-ревізійну службу в Україні» від 26.01.1993, № 2939-ХІІ // Відомості Верховної Ради України. 1993. № 13. Ст.110.

Надійшла до редколегії 14.09.05

В.В. Маліков

СУТНІСТЬ ТА ЗАГАЛЬНА ХАРАКТЕРИСТИКА ДІЯЛЬНОСТІ МІЛІЦІЇ ЩОДО ОХОРОНИ ГРОМАДСЬКОГО ПОРЯДКУ

Ідея про необхідність виділення в державному механізмі самостійної групи органів, які здійснюють правоохоронну діяльність, в числі яких, зрозуміло, перебуває і міліція, в літературних джерелах останніх років знайшла досить чітке оформлення, про що свідчать публікації О.М. Бандурки, Д.М. Бахраха, Є.О. Безсмертного, І.П. Голосніченка, А.Т. Комзюка, М.В. Корнієнка, В.К. Шкарупи та інших. При цьому під правоохоронною розуміється така державна діяльність, яка здійснюється з метою охорони права спеціально уповноваженими органами шляхом застосування юридичних заходів впливу [2, с.7].

Можна було б вважати відповідні державні інститути правоохоронними на тій підставі, що вони здійснюють охоронну діяльність за допомогою правових засобів. Практика, однак, свідчить про те, що правоохоронні органи широко використовують у своїй діяльності не тільки правові, але й організаційні засоби [3, с.139]. Так, правоохоронні органи в сфері охорони громадського порядку: постійно аналізують криміногенну (оперативну) обстановку, вносять пропозиції правоохоронного характеру (наприклад, виставлення додаткових нарядів патрульно-постової служби міліції, взяття під охорону окремих об'єктів тощо) до планів соціально-економічного розвитку і програм боротьби зі злочинністю та профілактики правопорушень; виявляють, реєструють і вживають заходів профілактичного впливу до осіб, що порушують правопорядок, правила громадського співіснування (життя); вносять до державних органів, підприємств, закладів та організацій пропозиції про усунення причин і умов, що сприяють вчиненню правопорушень, застосовують заходи реагування до посадових осіб та правопорушників; надають зацікавленим органам і громадянам інформацію про проведenu профілактичну роботу та стан правопорядку; здійснюють нагляд за законністю інших державних органів, громадських організацій та окремих громадян; у відповідності із законодавством про судоустрій і судочинство приймають рішення про необхідність усунення причин та умов