

Список літератури: 1. Юридичний словник / [уклад. І. П. Бутко, Р. І. Гричук ; за ред. Б. М. Бабія та ін.]. – [2-е вид., доп.]. – К. : Голов. ред. УРЕ, 1983. – 870 с. 2. Салищева Н. Г. Административный процесс в СССР / Салищева Н. Г. – М. : Юрид. лит., 1964. – 158 с. 3. Шергин А. П. Административная юрисдикция : монография / Шергин А. П. – М. : Юрид. лит., 1979. – 144 с. 4. Шергин А. П. Административно-юрисдикционная деятельность органов внутренних дел и пути повышения ее эффективности / А. П. Шергин, М. Я. Саввин. – М. : ВНИИ МВД СССР, 1997. – 156 с. 5. Хаманева Н. Ю. Защита прав граждан в сфере исполнительной власти / [Н. Ю. Хаманева ; Ин-т государства и права РАН]. – М., 1997. – 214 с. 6. Пилипенко А. Адміністративно-юрисдикційна діяльність органів виконавчої влади: питання теорії / А. Пилипенко // Право України. – 2004. – № 2 – С. 26–31.

Надійшла до редколегії 25.02.2009

УДК 341.233.11

С. А. Буткевич

Щодо вдосконалення системи первинного фінансового моніторингу (ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВІ АСПЕКТИ)

Нормативне забезпечення діяльності суб'єктів первинного фінансового моніторингу в Україні щодо запобігання та протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, і фінансуванню тероризму пов'язано з чітким визначенням їхнього переліку та принципів діяльності. З метою належної організації системи первинного фінансового моніторингу на зазначеному напрямку необхідно правове забезпечення її діяльності.

Нормативное обеспечение деятельности субъектов первичного финансового мониторинга в Украине по предупреждению и противодействию легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма связано с четким определением их перечня и принципов деятельности. С целью надлежащей организации системы первичного финансового мониторинга на указанном направлении необходимо правовое обеспечение ее деятельности.

Normative maintenance of activity of subjects of initial financial monitoring in Ukraine under the prevention and counteraction of legalization (laundering) of the incomes received in the criminal way, and financing of terrorist is connected to precise definition of their list and principles of activity. With the purpose of appropriate organization of system of initial financial monitoring on the specified direction legal maintenance of its activity is necessary.

Передумови поширення криміналізації економіки України виникли ще за часів Союзу Радянських Соціалістичних Республік (1985–1991 рр.). Необхідні умови для розвитку тіншової кримінальної діяльності створювала спотворена галузева та регіональна структура економіки, її надмірна монополізація. Позначилися й відчутні помилки у здійсненні адміністративних реформ, зокрема, тих, що стосувалися прискореної приватизації, розбудови фінансового сектора, їх непослідовність та внутрішня суперечливість. Суттєво вплинули на процес тінзації економічна криза, гіперінфляція, недоліки в системі грошового обігу, непрозорість і низька ефективність податкової системи, недосконалість кредитно-банківської системи тощо.

Сьогодні фінансова система України потребує термінового запровадження науково обґрунтованих заходів щодо вдоскона-

лення чинного законодавства у сфері запобігання та протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, і фінансуванню тероризму, не справляючи негативного впливу на розвиток підприємництва. З метою забезпечення успішного виконання цього завдання слід поліпшити не тільки діяльність державних та правоохоронних органів, уповноважених уживати заходи на зазначених напрямках, але й функціонування системи первинного фінансового моніторингу.

Окремі питання діяльності державних та правоохоронних органів у сфері запобігання та протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, і фінансуванню тероризму розглядалися в багатьох наукових працях – А. Г. Волеводза, А. Ф. Волобуєва, С. Г. Гуржія, Ю. В. Дубка, В. А. Журавля, І. Є. Мезенцевої, П. І. Орлова, С. В. Сімов'яна та ін. Проте питання щодо комплексного підходу до вивчення та вдосконалення системи первинного фінансового моніторингу у сфері легалізації (відмивання) доходів, одержаних злочинним шляхом, і фінансуванню тероризму окремо не вивчалось, а в існуючих наукових працях досліджувалось фрагментарно або в рамках ширшої адміністративно-правової або кримінально-правової проблематики.

Метою статті є визначення понять «первинний фінансовий моніторинг», «обов'язковий фінансовий моніторинг», «внутрішній фінансовий моніторинг», принципів фінансового моніторингу та вироблення пропозицій щодо поліпшення системи первинного фінансового моніторингу в Україні.

Серед основних чинників, що сприяють проведенню операцій з легалізації (відмивання) доходів, одержаних злочинним шляхом, і є причиною «привабливості» України в цьому відношенні, слід зазначити неузгодженість дій державних та правоохоронних органів, непрозорість банківської системи для проведення заходів щодо запобігання та протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, і фінансуванню тероризму, недосконалість чинного законодавства тощо.

Так, 28 листопада 2002 р. прийнято Закон України «Про запобігання та протидію легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом» [1], що регулює відносини у сфері запобігання та протидії запровадженню в легальний обіг доходів, одержаних злочинним шляхом, та спрямований на боротьбу з фінансуванням тероризму. Зазначений закон у цілому відповідає міжнародним стандартам у сфері боротьби з кримінальними доходами, що забезпечує відповідність українського законодавства вимогам та рекомендаціям відповідних міжнародних організацій [2; 3].

Кодекс України про адміністративні правопорушення доповнено ст. 166⁹, яка встановлює адміністративну відповідальність за порушення законодавства щодо запобігання та протидії легаліза-

ції (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом. У даному випадку суб'єктами правопорушень є посадові особи суб'єктів первинного фінансового моніторингу (ч. 1) або спеціально уповноважений орган виконавчої влади з питань фінансового моніторингу (ч. 2) [4]. Також Кримінальний кодекс України (далі – КК України) доповнено ст. 209-1, відповідно до якої передбачена відповідальність посадових осіб суб'єктів первинного фінансового моніторингу за повторне умисне неподання або подання завідомо недостовірної інформації про операції, які підлягають фінансовому моніторингу (ч. 1), а також незаконне розголошення інформації з питань фінансового моніторингу (ч. 2) [5].

Постановою Кабінету Міністрів України (далі – КМУ) від 26.04.2003 № 644 затверджено порядок реєстрації фінансових операцій суб'єктами первинного фінансового моніторингу та порядок надання інформації Державному департаменту фінансового моніторингу (далі – Держфінмоніторинг) [6]. Постановою КМУ від 26.04.2003 № 646 затверджено порядок взяття на облік Держфінмоніторингом фінансових операцій, що підлягають обов'язковому фінансовому моніторингу [7].

Наказами Держфінмоніторингу від 24.04.2003 № 40 «Про затвердження Вимог до організації фінансового моніторингу суб'єктами первинного фінансового моніторингу у сфері запобігання та протидії запровадженню в легальний обіг доходів, одержаних злочинним шляхом, та фінансуванню тероризму», яким встановлено вимоги до внутрішніх процедур суб'єктів фінансового моніторингу [8], від 12.05.2003 № 46 затверджено «Вимоги до кваліфікації працівника суб'єкта первинного фінансового моніторингу, відповідального за проведення фінансового моніторингу у сфері запобігання та протидії запровадженню в легальний обіг доходів, одержаних злочинним шляхом, та фінансуванню тероризму» [9]. У травні 2003 р. наказом Держфінмоніторингу № 48 «Про затвердження деяких форм обліку та подання інформації, пов'язаної із здійсненням фінансового моніторингу, та Інструкції щодо їх заповнення» встановлені форми обліку та подання інформації про підозрілі фінансові операції, а також інструкції щодо заповнення цих форм [10].

Таким чином, було проведено необхідну підготовку до введення у дію Закону України «Про запобігання та протидію легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом», який набув чинності з 11 червня 2003 р.

Стаття 4 зазначеного закону, окрім того, що узаконила Держфінмоніторинг, також установила два рівні фінансового моніторингу – первинний та державний. До державного належать Національний банк України, Державна комісія з цінних паперів та фондового ринку, Державна комісія з регулювання ринків

фінансових послуг України та Державний комітет фінансового моніторингу України. До первинного віднесені:

- банки, страхові та інші фінансові установи;
- платіжні організації, члени платіжних систем, еквайрингові та клірингові установи;
- товарні, фондові та інші біржі;
- професійні учасники ринку цінних паперів;
- інститути спільного інвестування;
- гральні заклади, ломбарди, юридичні особи, які проводять будь-які лотереї;
- підприємства, організації, які здійснюють управління інвестиційними фондами чи недержавними пенсійними фондами;
- підприємства та об'єднання зв'язку, інші некредитні організації, які здійснюють переказ грошових коштів;
- інші юридичні особи, які відповідно до законодавства здійснюють фінансові операції.

Проте, незважаючи на те, що до зазначеного закону з 2002 р. вже чотири рази вносились доповнення та зміни (24.12.2002; 06.02.2003; 18.05.2004; 01.12.2005), до сьогодні на законодавчому рівні не закріплені поняття «первинний фінансовий моніторинг», «обов'язковий фінансовий моніторинг» та «внутрішній фінансовий моніторинг». Прогалиною в законі є також те, що в ньому не визначені основні принципи здійснення фінансового моніторингу.

До того ж система первинного фінансового моніторингу потребує вдосконалення з метою своєчасного та оперативного реагування на порушення законодавства з боку фізичних та юридичних осіб, які здійснюють фінансові операції. Тому, на нашу думку, цілком обґрунтовано внесення доповнень до ст. 10 цього закону [1] (проект Закону України № 3062 від 19.08.2008) з метою розширення переліку суб'єктів первинного фінансового моніторингу за рахунок представників нефінансових занять та професій, а саме включення до їх переліку: нотаріусів, адвокатів, суб'єктів підприємницької діяльності, що надають юридичні послуги, торговців нерухомістю (ріелтерів), операторів поштового зв'язку (щодо здійснення ними переказу грошей), торговців дорогоцінними металами і дорогоцінним камінням, аудиторів, аудиторських фірм, юридичних осіб, які проводять будь-які лотереї, суб'єктів підприємницької діяльності, що надають послуги з бухгалтерського обліку, та деяких інших представників нефінансових професій. Проте необхідно враховувати, що зазначені особи можуть утримуватись від направлення відповідної інформації про факти легалізації (відмивання) доходів, одержаних злочинним шляхом, і фінансування тероризму до Державного комітету фінансового

моніторингу України за умови, якщо така інформація отримана за обставин, що є предметом їх професійної таємниці.

Визначення терміна «доходи» у ст. 1 Закону України «Про запобігання та протидію легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом» є некоректним, оскільки доходами називають регулярне грошове поповнення бюджету економічного суб'єкта або грошові чи натуральні надходження, що отримує фізична чи юридична особа від своєї діяльності [11], а не «будь-яка економічна вигода, одержана внаслідок вчинення суспільно небезпечного протиправного діяння» [1]. На нашу думку, законодавець повинен був у даному випадку використовувати термін «доходи, одержані злочинним шляхом». Це також стосується й терміна «легалізація (відмивання) доходів».

Окрім того, в ч. 1 ст. 2 КК України визначено, що підставою кримінальної відповідальності є вчинення особою суспільно небезпечного діяння, яке містить склад злочину, передбаченого цим Кодексом [5]. Проте при визначенні термінів у ст. 1 Закону України «Про запобігання та протидію легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом» [1] законодавець уживає термін «суспільно небезпечне протиправне діяння», що суперечить нормам КК України.

На підставі вищевикладеного, на нашу думку, доцільно:

1. У Законі України «Про запобігання та протидію легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом» [1]:

а) у статті 1 «Визначення термінів» термін «доходи» замінити таким:

«доходи, одержані злочинним шляхом, – це будь-яка економічна вигода, одержана внаслідок вчинення суспільно небезпечного діяння, яке передуює легалізації (відмиванню) доходів, що може складатися з матеріальної власності або власності, що виражена в правах, а також включає рухоме чи нерухоме майно та документи, які підтверджують право на таку власність або частку в ній»;

б) у статті 1 «Визначення термінів» термін «суспільно небезпечне протиправне діяння, що передуює легалізації (відмиванню) доходів» замінити таким:

«суспільно небезпечне діяння, що передуює легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, – це діяння, за яке Кримінальним кодексом України передбачено покарання у вигляді позбавлення волі на строк три і більше років (за винятком діянь, передбачених статтями 207 і 212 КК України) або яке визнається злочином за кримінальним законом іншої держави і за таке ж саме діяння передбачена відповідальність Кримінальним кодексом України, та внаслідок вчинення якого є доходи, одержані злочинним шляхом»;

в) статтю 1 «Визначення термінів» доповнити такими термінами:
«внутрішній фінансовий моніторинг – це комплекс заходів, що здійснюється суб'єктами первинного фінансового моніторингу, з метою виявлення, аналізу та обліку фінансових операцій, що підлягають фінансовому моніторингу відповідно до ст. 12 цього Закону, а також інформування про них спеціально уповноваженого органу виконавчої влади з питань фінансового моніторингу;

обов'язковий фінансовий моніторинг – це комплекс заходів, що здійснюється суб'єктами первинного фінансового моніторингу, з метою виявлення та аналізу фінансових операцій, що підлягають фінансовому моніторингу відповідно до статті 11 цього Закону, а також інформування про них спеціально уповноваженого органу виконавчої влади з питань фінансового моніторингу;

первинний фінансовий моніторинг – це комплекс заходів, що здійснюється суб'єктами первинного фінансового моніторингу, спрямованих на виконання вимог законодавства у сфері запобігання та протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, і фінансуванню тероризму, що включає проведення обов'язкового та внутрішнього фінансового моніторингу»;

г) зі статті 1 «Визначення термінів» вилучити термін «легалізація (відмивання) доходів», оскільки, по-перше, цей термін визначено некоректно (має бути «легалізація (відмивання) доходів, одержаних злочинним шляхом»), а по-друге, він дублюється у ст. 2 «Дії, які відносяться до легалізації (відмивання) доходів» цього ж закону;

г) статтю 2 викласти в такій редакції:

«Стаття 2. Дії, які належать до легалізації (відмивання) доходів, одержаних злочинним шляхом

До легалізації (відмивання) доходів, одержаних злочинним шляхом, належать будь-які дії, спрямовані на приховування чи маскуванню джерел надходження грошових коштів або іншого майна, одержаних злочинним шляхом, чи володіння ними, прав на такі кошти або майно, за умови усвідомлення особою, що вони були одержані злочинним шляхом»;

д) доповнити статтею 4-1 в такій редакції:

«Стаття 4-1. Основні принципи фінансового моніторингу
Фінансовий моніторинг здійснюється за принципами:

– пріоритетності безпеки у питаннях життя і здоров'я людини, прав та законних інтересів держави, юридичних та фізичних осіб перед будь-якими іншими інтересами і цілями у сфері фінансово-господарської діяльності;

– підконтрольності і підзвітності суб'єктів первинного фінансового моніторингу відповідним суб'єктам державного фінансового моніторингу;

– рівності прав і законних інтересів усіх учасників фінансових операцій;

- гарантування та дотримання прав і законних інтересів учасником фінансових операцій;
- об'єктивності та неупередженості здійснення фінансового моніторингу;
- наявності підстав, визначених цим Законом, для здійснення фінансового моніторингу;
- відкритості, об'єктивності, неупередженості та системності фінансового моніторингу;
- неприпустимості дублювання повноважень органів фінансового моніторингу;
- відповідальності суб'єктів фінансового моніторингу та їх посадових осіб за шкоду, заподіяну учасникам фінансових операцій внаслідок порушення вимог законодавства;
- дотримання умов міжнародних договорів України».

2. Доповнити статтю 209-1 «Умисне порушення вимог законодавства про запобігання та протидію легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом» КК України [4] частиною 3 в такій редакції:

«3. Неналежне виконання або невиконання посадовими особами суб'єктів державного та первинного фінансового моніторингу своїх обов'язків, що призвело до легалізації (відмивання) доходів, одержаних злочинним шляхом, –

карається штрафом від трьох до п'яти тисяч неоподаткованих мінімумів доходів громадян або обмеженням волі на строк від трьох до п'яти років, або позбавленням волі на той самий строк, з позбавленням права обіймати певні посади або займатися певною діяльністю на строк до трьох років».

Визначення термінів «первинний фінансовий моніторинг», «обов'язковий фінансовий моніторинг», «внутрішній фінансовий моніторинг», «доходи, одержані злочинним шляхом», а також принципів здійснення фінансового моніторингу дозволять уникнути різних тлумачень чинного законодавства, що регламентує заходи у сфері запобігання та протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, і фінансуванню тероризму. Введення юридичної відповідальності посадових осіб суб'єктів фінансового моніторингу за невиконання або неналежне виконання своїх службових обов'язків, що призводить до легалізації (відмивання) доходів, одержаних злочинним шляхом, необхідне для зміцнення службової дисципліни та законності серед зазначених працівників.

Список літератури: 1. Про запобігання та протидію легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом : закон України від 28 листоп. 2002 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2003. – № 1. – Ст. 2. 2. Про Сорок рекомендацій Групи з розробки фінансових заходів боротьби з відмиванням грошей (FATF) : постанова Кабінету Міністрів України та Національного банку України від 28 серп. 2001 р. № 1124 // Офіційний вісник України. – 2001. – № 35. – Ст. 1630. 3. «Чорний» список ще наш // Іменем Закону. – № 26 (5362) від 27 черв. – 3 лип. 2003 р. – С. 3. 4. Кодекс про адміністративні

правопорушення // Відомості Верховної Ради УРСР. – 1984. – Додаток до № 51. – Ст. 1122. 5. Кримінальний кодекс України // Відомості Верховної Ради України. – 2001. – № 25–26. – Ст. 131. 6. Про затвердження Порядку реєстрації фінансових операцій суб'єктами первинного фінансового моніторингу : постанова Кабінету Міністрів України від 26 квіт. 2003 р. № 644 // Офіційний вісник України. – 2003. – № 18–19. – Ст. 1630. 7. Про затвердження Порядку взяття на облік Державним департаментом фінансового моніторингу фінансових операцій, що підлягають обов'язковому фінансовому моніторингу : постанова Кабінету Міністрів України від 26 квіт. 2003 р. № 646 // Офіційний вісник України. – 2003. – № 18–19. – Ст. 858. 8. Про затвердження Вимог до організації фінансового моніторингу суб'єктами первинного фінансового моніторингу у сфері запобігання та протидії запровадженню в легальний обіг доходів, одержаних злочинним шляхом, та фінансуванню тероризму : наказ Державного департаменту фінансового моніторингу від 24 квіт. 2003 р. № 40 // Офіційний вісник України. – 2003. – № 18–19. – Ст. 877. 9. Про затвердження Вимог до кваліфікації працівника суб'єкта первинного фінансового моніторингу, відповідального за проведення фінансового моніторингу у сфері запобігання та протидії запровадженню в легальний обіг доходів, одержаних злочинним шляхом, та фінансуванню тероризму : наказ Державного департаменту фінансового моніторингу від 12 трав. 2003 р. № 46 // Офіційний вісник України. – 2003. – № 21. – Ст. 977. 10. Про затвердження деяких форм обліку та подання інформації, пов'язаної із здійсненням фінансового моніторингу, та Інструкції щодо їх заповнення : наказ Державного департаменту фінансового моніторингу від 13 трав. 2003 р. № 48 // Офіційний вісник України. – 2003. – № 22. – Ст. 999. 11. Електронні ресурси. – Режим доступу : <http://ru.wikipedia.org/wiki/Доход> ; <http://emerecu.ukma.kiev.ua/books/Econ/data/13/gloss.htm>.

Надійшла до редколегії 01.12.2008

УДК352.075.1

С. О. Семко

ОКРЕМІ АСПЕКТИ ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ОРГАНІЗАЦІЙНИХ ФОРМ РОБОТИ ПРЕДСТАВНИЦЬКИХ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

Стаття присвячена питанню правового регулювання організаційних форм роботи місцевих рад. Проаналізовано основні нормативні акти, якими регулюються пленарні засідання ради, її постійних комісій, депутатських груп та фракцій тощо. Автор формулює пропозиції щодо вдосконалення діючої нормативної бази щодо положень, що стосуються організаційних форм роботи місцевих рад.

Статья посвящена проблеме правового регулирования организационных форм работы местных советов. Проанализированы основные нормативные акты, которыми регулируются пленарные заседания местных советов, их постоянных комиссий, депутатских групп и фракций, временных комиссий и т.п. Автор формулирует предложения по усовершенствованию текущей нормативной базы в части положений, касающихся организационных форм работы местных советов.

This article is devoted to the problem of law regulation of organizational forms of local councils' work. Main normative acts that regulate plenary sittings of local councils, their permanent commissions, groups of deputies and political fractions, temporary commissions etc are analyzed. The author is giving proposals of improvement of current law concerning the organizational forms of local councils' work.

Ефективна діяльність місцевих рад прямо залежить від досконалості нормативного регулювання їх діяльності. В першу чергу, це