

УДК 347.73:342.951(47+57)

С. А. Буткевич

СТРАТЕГІЯ ЗАПОБІГАННЯ І ПРОТИДІЇ ЛЕГАЛІЗАЦІЇ ЗЛОЧИННИХ ДОХОДІВ (АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВИЙ АСПЕКТ)

Розглянуто адміністративно-правові засади стратегії запобігання і протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, в Україні та окремих країнах СНД. На підставі проведеного аналізу з'ясовано недоліки таких довгострокових планів і запропоновано шляхи їх подолання.

У сьогоднішньому відкритому фінансовому світі з високою мобільністю коштів і швидким розвитком технологій платіжних операцій засоби для відмивання доходів, одержаних злочинним шляхом, а також їх анонімного захисту в певних країнах чи на певних територіях роблять фінансову злочинність транснаціональною. Саме тому боротьба з відмиванням доходів, одержаних злочинним шляхом, є вкрай необхідною з трьох основних причин: по-перше, такі заходи дають можливість виявляти злочини, спрямовані на отримання «брудних» коштів (корупція, наркобізнес, шахрайства, ухилення від сплати податків та інші форми організованої злочинності); по-друге, відмивання доходів сприяє розвитку міжнародної корупції, що підриває зусилля України, спрямовані на становлення демократичних політичних інститутів і стабільної національної економічної системи; по-третє, боротьба з цим економічним злочином допомагає захистити цілісність української фінансової системи від негативного впливу кримінального капіталу [1].

Ще в 2001 р. Кабінет Міністрів України визначив такі першочергові дії у рамках комплексної програми заходів по боротьбі з легалізацією (відмиванням) доходів, одержаних злочинним шляхом: посилення контролю за роботою національних органів правопорядку з метою зупинення нелегальних грошових потоків, а також міжвідомчої координації у разі проведення розслідування справ, пов'язаних з відмиванням доходів за допомогою існуючих кримінальних систем; застосування рекомендацій Групи з розробки фінансових заходів боротьби з відмиванням грошей (далі – FATF) щодо ідентифікації країн, де ситуація з відмиванням таких доходів становить серйозну загрозу для України; спрямування діяльності підрозділів боротьби з наркобізнесом на більш ретельне дослідження аспектів цього виду кримінальної злочинності у частині, що стосується відмивання коштів, одержаних злочинним шляхом; активізація діяльності регулятивних органів, громадських та приватних структур, пов'язаної із запобіганням відмиванню доходів, одержаних злочинним шляхом; запровадження ефективних способів виявлення та припинення ризикованих або підозрілих на відмивання злочинних коштів випадків шляхом підвищення рівня фахової та правової підготовки працівників сектора фінансових послуг, ігрових, брокерських та дилер-

ських закладів; продовження роботи щодо вдосконалення законодавства з питань захисту інституту свідків і учасників судочинства в боротьбі з відмиванням коштів, одержаних злочинним шляхом; утворення умов для роботи компетентних органів інших країн на території України з метою запровадження нових механізмів боротьби з фінансовими злочинами; звернення у разі потреби за допомогою до міжнародних фінансових організацій з питань удосконалення антилегалізаційного законодавства; створення умов для об'єктивного висвітлення у засобах масової інформації всіх аспектів боротьби з відмиванням коштів, одержаних злочинним шляхом, та ін. [1]. Утім, незважаючи на те, що вказані питання було порушено ще понад 10 років тому, вони залишаються актуальними й дотепер. Усе це дає змогу злочинним елементам тривалий час здійснювати свою протиправну діяльність, втягувати до неї нових учасників для вчинення злочинів, пов'язаних з легалізацією злочинних доходів.

Окремі аспекти запобігання та протидії легалізації злочинних доходів розглядали такі науковці, як Л. І. Аркуша, О. М. Бандурка, А. С. Беніцький, І. М. Гаєвський, О. В. Київець, Д. В. Кіріка, О. Є. Користін, І. Є. Мезенцева, В. А. Онисьєв, С. В. Симов'ян тощо. Однак, питання розроблення та реалізації ефективної й дієвої стратегії (концепції) боротьби з легалізацією (відмиванням) доходів, одержаних злочинним шляхом, залишилися поза увагою сучасних наукових розвідок.

Метою статті є аналіз положень стратегічних планів (програм) антилегалізаційних заходів, а також вироблення пропозицій щодо вдосконалення національної антилегалізаційної політики.

Як і в інших країнах пострадянського простору [2, с. 192–242], причинами, що знижують ефективність національної антилегалізаційної системи, є: а) недосконалість системи інформаційного забезпечення державних органів та організацій, що беруть участь у протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, і роз'єднаність відомчих інформаційних ресурсів у цій сфері; б) недостатня кількість спеціально підготовлених кадрів у сфері правозастосовної і наглядової діяльності; в) низький рівень розкриття злочинів, пов'язаних з легалізацією (відмиванням) доходів, одержаних злочинним шляхом, обумовлений недостатньою взаємодією слідчих підрозділів і органів, що здійснюють оперативно-розшукову діяльність, у процесі розслідування кримінальних справ цієї категорії; г) відсутність достатньої практики судового розгляду кримінальних справ цієї категорії, що обумовлено, зокрема, відсутністю необхідної спеціалізації судів; ґ) прогалини в нормативно-правовому регулюванні питань, пов'язаних з визначенням повноважень суб'єктів державного фінансового моніторингу за регулювання і нагляду за діяльністю суб'єктів первинного фінансового моніторингу (див., наприклад, *Концепцію національної стратегії Російської Федерації по протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, і фінансуванню тероризму* [3]).

Щодо етимології понять, які використовуватимуться в нашій статті, то зазвичай під *концепцією* (лат. *conceptio*) розуміється: 1) система поглядів, те або інше розуміння явищ, процесів; 2) єдиний, визначальний задум, провідна думка якогось твору, наукової праці та ін. [4, с. 252]. У свою чергу, *стратегія* (грец. *strategia* – *stratos* військо + *ago* веду) – 1) складова частина військового мистецтва, яка являє її вищу галузь; охоплює питання теорії та практики підготовки збройних сил до війни та її ведення; щільно пов'язана з політикою держави та перебуває в безпосередній залежності від неї; 2) мистецтво керівництва громадською, політичною боротьбою; загальний план ведення цієї боротьби, що впливає з розстановки та співвідношення основних класових, політичних сил на певному етапі історичного розвитку [4, с. 475–476].

Первинним нормативно-правовим актом у цій сфері в Україні, який мав набути доктринального характеру, була Концепція розвитку системи запобігання та протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, і фінансуванню тероризму на 2005–2010 рр. [5], метою якої визначено: забезпечення прозорості фінансової системи; підвищення інвестиційної привабливості економіки України для іноземних інвесторів; покращення міжнародного іміджу України; подолання бар'єрів на шляху визнання України державою з ринковою економікою; декриміналізація і детінізація економічних відносин; розширення кореспондентських відносин українських банків з фінансовими установами держав-членів FATF; сприяння наповненню дохідної частини державного бюджету. Погоджуємося з оцінками фахівців, які вважають, що найвагомимим здобутком з реалізації заходів указаної Концепції стало розроблення та прийняття Закону України «Про запобігання та протидію легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, або фінансуванню тероризму» [6, с. 3].

У пізнішій, прийнятій у 2011 р., Стратегії розвитку системи запобігання та протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, або фінансуванню тероризму на період до 2015 р. [7] значну увагу приділено питанням боротьби з фінансуванням тероризму, що пов'язано з активізацією міжнародного тероризму. Планується, що реалізація положень цієї Стратегії дозволить забезпечити: системну реалізацію державної політики у сфері запобігання та протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, або фінансуванню тероризму, в тому числі гармонізацію національної антилегалізаційної системи з міжнародними правовими стандартами; дієву співпрацю та постійний інформаційний обмін з органами виконавчої влади, іншими державними органами – суб'єктами державного фінансового моніторингу, а також компетентними органами іноземних держав і міжнародними організаціями у зазначеній сфері; підвищення кваліфікації спеціалістів органів державної влади з питань фінансового моніторингу і працівників суб'єктів первинного фінансового моніторингу тощо.

Незважаючи на принципово різні визначення цих нормативно-правових актів, вважаємо, що зміст зазначених вище документів [5; 7] суттєво не відрізняється один від одного. Їх положення майже повністю дублюються, мають формальний, неконкретний характер. Так, принципи забезпечення запобігання та протидії легалізації незаконних доходів і фінансуванню тероризму [5] доцільно було би перейменувати в засади і доповнити такими, як: законність; необхідність співробітництва з міжнародними організаціями; пріоритет захисту прав і свобод громадян, законних інтересів юридичних осіб та ін. Крім цього, розпорядженням Кабінету Міністрів України від 09.03.2011 № 190-р [7] необхідно було схвалити і критерії оцінки ефективності заходів із запобігання та протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, і фінансуванню тероризму. При цьому провідну роль у реалізації стратегії (концепції) розвитку національної антилегалізаційної системи має відігравати Державна служба фінансового моніторингу України – центральний орган виконавчої влади, створений для реалізації державної політики у сфері запобігання та протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, або фінансуванню тероризму [8]. Однак, у зазначених документах Уряду місце підрозділу фінансової розвідки в антилегалізаційних заходах взагалі не висвітлено.

Для порівняльно-правового аналізу стратегій запобігання та протидії легалізації злочинних доходів далі проаналізуємо нормативно-правові акти окремих країн проамериканського простору. Так, *Національна стратегія Республіки Молдова по запобіганню та боротьбі з відмиванням грошей і фінансуванням тероризму на 2010–2012 рр.* (далі – Національна стратегія) [9] передусім визначає, що стратегічна мета Служби запобігання та боротьби з відмиванням грошей як автономного підрозділу Центру боротьби з економічними злочинами і корупцією – зорієнтувати всі зусилля на забезпечення захисту національної фінансової банківської і небанківської систем від спроб їх використання з незаконною метою національними і транснаціональними злочинними угрупованнями. Також основною метою цього підрозділу є посередництво між фінансовою інформацією, що стосується відмивання грошей і фінансування тероризму, та органами охорони правопорядку.

Наголошено, що Національна стратегія є прозорим документом, який вказує як громадянському суспільству, так і світовій спільноті дії, що вживаються Республікою Молдова в цьому напрямі, залучаючи тим самим до співробітництва й участі неурядові та спеціалізовані міжнародні організації. Отже, важливим фактором у політиці із запобігання та боротьби з відмиванням грошей і фінансуванням тероризму є залучення громадянського суспільства в таку діяльність та її інформування про ризики й негативні наслідки вказаних злочинів. Відповідно, основними принципами, реалізація яких визначає емпіричний, багатомірний і мультиінституційний характер Національної стратегії, є:

1) *ефективність*, згідно з яким кожна установа, відповідальна за реалізацію Національної стратегії, ставить завданням покращення діяльності у сфері запобігання та боротьби з відмиванням грошей і фінансуванням тероризму з урахуванням оптимального розподілу певних ресурсів на ділянку з підвищеними ризиками;

2) *формування стереотипів*, що передбачає формування стереотипів у діяльності, розпочатої у сфері боротьби з відмиванням грошей і фінансуванням тероризму. Так, виявляючи різноманітні схеми з відмивання грошей, а також інші правопорушення у фінансовій системі країни, Служба запобігання та боротьби з відмиванням грошей зможе створювати типології завдяки аналізу й синтезу одержаної інформації, що в підсумку дозволить спільно з партнерами по Національній стратегії застосовувати найбільш дієві заходи як безпосередньо в боротьбі, так і запобіганні правопорушенням;

3) *інтерактивність і співробітництво*. Успіх діяльності із запобігання та боротьби з відмиванням грошей і фінансуванням тероризму безпосередньо залежить від оперативності обміну інформацією як на національному, так і на міжнародному рівні. Водночас рівень інтерактивності як на етапі дослідження, так і на етапі кримінального переслідування є вирішальним у процесі боротьби з такими комплексними злочинами. Крім цього, Національна стратегія повинна стати одним із інструментів забезпечення співробітництва між усіма державними установами, неурядовими та міжнародними організаціями, уповноваженими боротися з відмиванням грошей і фінансуванням тероризму;

4) *досконалі технології*, який підкреслює, що в умовах удосконалення методів і засобів, які застосовуються злочинцями, еволюція передових технологій, у тому числі інформаційних, що використовуються з метою боротьби з відмиванням грошей і фінансуванням тероризму, є нагальною потребою. Також складність досліджень, що проводяться у цій сфері, вимагає застосування спеціалізованих для цієї сфери програм;

5) *законність*, тобто Національна стратегія керується метою належного і ефективного виконання вимог законів, нормативних підзаконних і міжнародних актів, що регламентують боротьбу з відмиванням грошей і фінансуванням тероризму. Будучи одним із інструментів з упровадження цього нормативного сегмента, Національна стратегія не може включати заходи, які б їйому суперечили;

6) *доцільність*, відповідно до якої всі заходи за щорічними планами має бути виконано якісно та в установлені строки. Це пов'язано з тим, що цільові показники мають безпосередні або опосередковані зв'язки між собою, а якщо деякі дії виконуються неякісно або з порушенням установлених строків, буде перервано логічний алгоритм дій, що впливатиме на кінцевий результат;

7) *професіоналізм*, який передбачає вжиття заходів зі зміцнення якості управління та виконавської дисципліни всіх органів та осіб,

які беруть участь у боротьбі з відмиванням грошей і фінансуванням тероризму;

8) *транспарентність*. Успіх будь-якого стратегічного документа залежить від ступеня суспільного визнання. Органи публічної адміністрації, відповідальні за боротьбу з відмиванням грошей і фінансуванням тероризму, не можуть ігнорувати комунікативний компонент протидії вказаним вище явищам. Однак, прозорість не може бути абсолютною: певна офіційна інформація – з обмеженим доступом або така, що містить комерційну, банківську чи професійну таємницю, – не може бути розкрита. У зв'язку з цим принцип транспарентності не діє щодо запитів про надання інформації, яка не є об'єктом транспарентності [9].

Разом із цим, основними показниками для оцінювання ефективності реалізації Національної стратегії визначено такі:

– *захист внутрішньої фінансової системи шляхом вжиття відповідних заходів*: кількість розкритих злочинів з відмивання грошей у фінансово-банківському і небанківському секторах; кількість заблокованих рахунків і заморожених на них сум; кількість виявлених фірм-одноденок і сум, стягнених у процесі їх переслідування; кількість виявлених і ліквідованих злочинних схем з відмивання грошей; кількість рекомендацій, направлених звітним одиницям стосовно уразливих для відмивання грошей і фінансування тероризму ділянок;

– *зміцнення інституційного потенціалу*: кількість національних і міжнародних тренінгів і семінарів у цій сфері, в яких беруть участь державні службовці; кількість аналітичних і статистичних програм з аналізу, оброблення статистичних даних і обміну інформацією у сфері боротьби з відмиванням грошей і фінансуванням тероризму, що встановлені та використовуються державними службовцями;

– *послідовне та ефективне вжиття відповідних заходів*: питома вага звітних одиниць, що не мають власних програм із запобігання та боротьби з відмиванням грошей і фінансуванням тероризму, і заходи, вжиті для покращення ситуації; питома вага звітних одиниць, які мають, але не використовують власні програми із запобігання та боротьби з відмиванням грошей і фінансуванням тероризму; кількість аналітичних записок, розроблених піднаглядними секторами щодо реальної ситуації та пропозицій з покращення ситуації у цій сфері;

– *удосконалення чинної нормативної бази відповідно до розвитку феномену відмивання грошей і фінансування тероризму, в тому числі з урахуванням міжнародних стандартів*: кількість розроблених та авізованих проєктів щодо внесення змін до нормативних актів і впровадження міжнародних рекомендацій і стандартів у цій сфері;

– *забезпечення ефективного співробітництва на національному та міжнародному рівнях*: кількість інформаційних та аналітичних записок відносно незаконних дій, розкритих у результаті діяльності піднаглядних одиниць, які були складені установами, відповідальними

за виконання Національної стратегії, і направлені на адресу Центру по боротьбі з економічними злочинами і корупцією та інших правоохоронних органів; кількість підписаних угод з обміну інформацією з аналогічними іноземними службами в цій сфері;

– виконання рекомендацій міжнародних профільних організацій, у тому числі FATF, MONEYVAL та ін.: рівень впровадження рекомендацій міжнародних профільних організацій; кількість заповнених опитувальників, відправлених компетентним міжнародним організаціям;

– забезпечення транспарентності та інформування громадськості у цій сфері: кількість прес-релізів про заходи запобігання та боротьби з відмиванням грошей і фінансуванням тероризму, розміщених на веб-сторінках профільних установ; кількість радіо- і телепередач, в яких брали участь державні службовці щодо ситуації у даному напрямку; кількість отриманих і розглянутих повідомлень у цій сфері [9].

Аналогічні положення містять також інші стратегічні плани антилегалізаційних заходів країн-учасниць СНД (див., наприклад, *Стратегічний план Служби фінансового моніторингу Центрального банку Азербайджанської Республіки на 2010–2013 рр.* [10]).

Узагальнюючи викладене, зазначимо, що державна антилегалізаційна політика повинна забезпечити перехід від виявлення, розкриття та припинення окремих злочинів до комплексних, узгоджених і системних запобіжних заходів з нейтралізації та припинення діяльності організованих груп і злочинних організацій, причетних до легалізації (відмивання) доходів, одержаних злочинним шляхом, і фінансування тероризму. В рамках реалізації зазначених програм Державна служба фінансового моніторингу України (як ключовий елемент національної антилегалізаційної системи) має приділяти особливу увагу: розширенню міжнародного співробітництва в цій сфері; забезпеченню ефективного функціонування Єдиної державної інформаційної системи у сфері запобігання та протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, і фінансуванню тероризму; формуванню позитивного ставлення громадськості, суб'єктів господарської та фінансово-банківської діяльності до вимог антилегалізаційного законодавства та заходів у цій сфері; кваліфікованій підготовці працівників державного та первинного фінансового моніторингу на базі Навчально-методичного центру.

З урахуванням практичної діяльності правоохоронних та інших державних органів, а також передового зарубіжного досвіду в розбудові антилегалізаційного законодавства вважаємо, що стратегічними цілями розвитку національної системи запобігання та протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, або фінансуванню тероризму мають бути: скорочення масштабів організованої злочинності та нелегальної підприємницької діяльності; усунення причин та умов, що сприяють створенню та відновленню матеріальної бази терористичних організацій, організованої злочин-

ності, наркобізнесу та корупції; запобігання незаконному виведенню грошових коштів за кордон; утворення умов для забезпечення репатріації грошових коштів, одержаних злочинним шляхом і незаконно виведених за кордон; забезпечення ефективності реалізації повноважень правоохоронних та інших державних органів, які беруть участь у запобіганні та протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, і фінансуванню тероризму, оптимізація механізмів координації їх діяльності та взаємодії між ними та ін.

Список літератури: 1. Стосовно боротьби з легалізацією («відмиванням») коштів, одержаних злочинним шляхом : заява Кабінету Міністрів України від 28 серп. 2001 р. // Урядовий кур'єр. – 2001. – № 155. 2. Буткевич С. А. Фінансовий моніторинг в Україні (організаційно-правові аспекти) : монографія / С. А. Буткевич. – Сімф. : Кримнавчпеддержвидав, 2010. – 286 с. 3. Концепция национальной стратегии противодействия легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма : утв. указом Президента Российской Федерации от 11 июня 2005 г. № Пр-984. – М., 2005. – 11 с. 4. Словарь иностранных слов / [под общ. ред. Ф. Н. Петрова]. – 17-е изд., испр. – М. : Рус. яз., 1988. – 608 с. 5. Про схвалення Концепції розвитку системи запобігання та протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, і фінансуванню тероризму на 2005–2010 роки : розпорядження Кабінету Міністрів України від 3 серп. 2005 р. № 315-р // Офіційний вісник України. – 2005. – № 32. – Ст. 1951. 6. Звіт Державного комітету фінансового моніторингу України за 2010 рік. – К. : Держфінмоніторинг України, 2011. – 64 с. 7. Про схвалення Стратегії розвитку системи запобігання та протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, або фінансуванню тероризму на період до 2015 року : розпорядження Кабінету Міністрів України від 9 берез. 2011 р. № 190-р // Офіційний вісник України. – 2011. – № 19. – Ст. 803. 8. 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. 9. Об утверждении Национальной стратегии по предупреждению и борьбе с отмыванием денег и финансированием терроризма на 2010–2012 годы : постановление Правительства Республики Молдова от 3 сент. 2010 г. № 790 // Monitorul Oficial. – 2010. – № 163–165. – Ст. 880. 10. Strategic Plan of Financial Monitoring Service under the Central Bank of the Republic of Azerbaijan for 2010–2013. – Baku, 2009. – 24 p.

Надійшла до редакції 19.09.2012

Рассмотрены административно-правовые основы стратегии предупреждения и противодействия легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, в Украине и отдельных странах СНГ. На основании проведенного анализа выявлены недостатки таких долгосрочных планов и предложены пути их преодоления.

Administrative-legal bases of strategy of the prevention and counteraction to legalization (laundering) of the incomes received in the criminal way in Ukraine and the separate countries of the CIS are considered. On the basis of the carried out analysis lacks of such long-term plans are found out and ways of their overcoming are offered.