



Юрій ДЬОМІН,
доктор юридичних наук, доцент,
заступник начальника Головного управління
нагляду за дотриманням законів
при провадженні оперативно-розшукової діяльності,
дідання та досудового слідства
Генеральної прокуратури України,
державний радник юстиції 3 класу

НОВЕ В ЗАКОНОДАВСТВІ ЩОДО БОРОТЬБИ З ЛЕГАЛІЗАЦІЄЮ (ВІДМИВАННЯМ) ДОХОДІВ, ОДЕРЖАНИХ ЗЛОЧИННИМ ШЛЯХОМ

Ключові слова: державний фінансовий моніторинг; легалізація (відмивання) доходів, одержаних злочинним шляхом; суб'єкт первинного фінансового моніторингу; суб'єкт державного фінансового моніторингу; спеціально уповноважений орган; законодавство у сфері запобігання та протидії легалізації.

Верховною Радою України 6 листопада 2009 року розглянуто та ухвалено у другому читанні законопроект, яким внесено зміни до Закону України «Про запобігання та протидію легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом» (далі – проект Закону), яким значно розширено коло суб'єктів державного фінансового моніторингу, їхні повноваження [1]. На нашу думку, такі зміни відповідають вимогам впровадження міжнародних стандартів у сфері боротьби з відмиванням доходів, одержаних злочинним шляхом, і фінансуванню тероризму, зокрема Сорока рекомендаціям та Дев'яти спеціальним рекомендаціям щодо боротьби з фінансуванням тероризму Групи з розробки фінансових заходів боротьби з відмиванням коштів (FATF).

Порівняно з попередньою редакцією проектом Закону України «Про запобігання та протидію легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом», розглянутим Верховною Радою України 6 листопада 2009 року, до дворівневої системи фінансового моніторингу (первинного та державного) внесені зміни: розширено коло суб'єктів обох рівнів; їм надано більше повноважень, чіткіше визначено правовий ста-

тус суб'єктів первинного фінансового моніторингу та повноваження суб'єктів державного фінансового моніторингу, запропоновано детальніше тлумачення визначених Законом термінів, коло яких також розширено.

До переліку суб'єктів первинного фінансового моніторингу, згідно зі ст. 5 проекту Закону, крім установ, що були визначені попереднім законом і діяли у банківській сфері, сфері надання фінансових послуг, на ринку цінних паперів та фондовому ринку в інших сферах економіки додано спеціально визначені суб'єкти первинного фінансового моніторингу, зокрема ріелтери, ломбарди, нотаріуси, адвокати, юридичні та фізичні особи, які надають юридичні послуги або проводять фінансові операції у визначених законом випадках. Кількість їх збільшилась з 9 до 15 з урахуванням віднесення деяких з них до спеціально визначених суб'єктів первинного фінансового моніторингу.

Відповідно до ч. 3 ст. 5 проекту Закону кількість суб'єктів державного фінансового моніторингу збільшено у два рази (з 4 до 8). До суб'єктів державного фінансового моніторингу віднесені: Національний банк України, Міністерство фінансів України, Міністерство юстиції України, Міністерство транс-

порту та зв'язку України, Міністерство економіки України, Державна комісія з цінних паперів та фондового ринку, Державна комісія з регулювання ринків фінансових послуг та Спеціально уповноважений орган (центральный орган виконавчої влади із спеціальним статусом з питань фінансового моніторингу – Держфінмоніторинг України). Це пов'язано насамперед з тим, що фінансовий моніторинг зачіпає або виявляє підозрілі фінансові операції у нових напрямках господарської діяльності чи при наданні нових видів послуг, кількість яких природно схильна до збільшення у зв'язку з економічним розвитком суспільства.

Права й обов'язки таких суб'єктів, їхні завдання тощо детально викладені у новій редакції Закону. Але хотілося б зупинитись на окремих його положеннях, які були підставою для внесення відповідних змін до старої редакції Закону і є новелами у вітчизняному законодавстві в сфері запобігання та протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, або фінансуванню тероризму.

По-перше, на законодавчому рівні визначено, що подання інформації суб'єктом первинного фінансового моніторингу Держфінмоніторингу в установленому порядку не є порушенням банківської або комерційної таємниці (ч. 4 ст. 12 та ч. 3 ст. 14 Закону). Таким чином, дискусії не підлягає питання розкриття банківської таємниці, що було причиною непорозуміння при взаємодії та координації зусиль у цьому напрямі між банківськими установами й іншими суб'єктами державного фінансового моніторингу, правоохоронними органами. Але інститути адвокатської таємниці та професійної таємниці залишилися (ч. 3 ст. 8 Закону). Тому інформація, що передається згідно із Законом, має обмежений доступ, а Спеціально уповноважений орган повинен забезпечити належний захист такої інформації (ст. 12 Закону). Однак над удосконаленням процедури отримання правоохоронними органами від банків та інших юридичних осіб документів, які містять банківську таємницю, ще слід попрацювати. Це можна зробити шляхом, наприклад, внесення відповідних змін до КПК України, Закону України «Про банки і банківську діяльність», а можливо, і до інших законів.

По-друге, у проекті Закону перелічені суб'єкти, які беруть участь у державній програмі фінансового моніторингу, але вони не віднесені до суб'єктів будь-якого рівня. Наприклад, пунктами 9, 10 ст. 12 проекту Закону передбачено, що органи державної влади, які проводять діяльність у сфері запобігання та протидії легалізації доходів, одержаних злочинним шляхом, або фінансуванню тероризму, зокрема Державна митна служба України, зобов'язані повідомляти Спеціально уповноважений орган або подавати інформацію про виявлені факти незаконного переміщення через митний кордон України готівки, обігових грошово-кредитних документів, дорогоцінних металів, дорогоцінного каміння та виробів з них, а також культурних цінностей на визначену Законом суму.

По-третє, вперше, як це і корелюється міжнародними нормами, передбачений механізм зупинення конкретних фінансових операцій, так званого «заморожування» підозрілих фінансових операцій. Вперше ст. 17 проекту Закону суб'єктам первинного фінансового моніторингу надано право у певних випадках на строк до двох робочих днів зупинити проведення фінансових операцій у разі виникнення мотивованої підозри, що вони можуть проводитись з метою легалізації (відмивання) доходів, одержаних злочинним шляхом, або фінансування тероризму та одночасно повідомляти про це Спеціально уповноважений орган, якому у таких випадках надано право на подальше зупинення таких фінансових операцій на строк до дванадцяти робочих днів, про що інформуються відповідні державні (правоохоронні) органи. Тут може постати запитання: на який строк Спеціально уповноважений орган може зупинити фінансову операцію та чи входять у дванадцятиденний строк два робочі дні, на які вже її зупинено суб'єктом первинного фінансового моніторингу? На наш погляд, враховуючи вимоги ч. 4 ст. 17 проекту Закону, де передбачено, що строк зупинення фінансової операції у разі передачі матеріалів до правоохоронних органів та подальшої їх перевірки, обробки, аналізу й перевірки може бути ще продовжено на сім робочих днів, але загальний строк такого зупинення не повинен перевищувати дев'ятнадцяти робочих днів, за Спе-

ціальним уповноваженим органом закріплено право зупиняти фінансову операцію не більше ніж на дванадцять робочих днів.

По-четверте, крім завдань, передбачених ст. 18 проекту Закону на Спеціальний уповноважений орган покладається крім іншого забезпечення проведення державної політики у сфері запобігання та протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, або фінансуванню тероризму та координація діяльності державних органів у цій сфері. Таким чином, це вже не перший законодавчий акт, яким передбачена координація діяльності органів виконавчої влади у конкретній сфері органом та яким законодавчо визнано відповідальним Спеціальний уповноважений орган за проведення державної політики на конкретному напрямі з координаційними повноваженнями, але не правоохоронної діяльності, що покладено винятково на органи прокуратури (ст. 10 Закону України «Про прокуратуру») [2]. Це треба враховувати.

Отже, не тільки збільшено обсяг нормативного матеріалу в редакції проекту Закону від 6 листопада 2009 року, зокрема з 17 до 24 статей, а і суттєво наповнено, змінено та конкретизовано зміст нормативного акта, що регулює відносини, які виникають у сфері запобігання та протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, або фінансуванню тероризму, продовжено роботу з виконання програми адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу.

Кабінетом Міністрів України та Національним банком України прийнято Постанову № 1119 від 21 жовтня 2009 року «Про затвердження плану заходів на 2010 рік із запобігання та протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, і фінансуванню тероризму» [3].

Затверджений вказаною постановою план заходів на 2010 рік передбачає заходи законотворчого, організаційного, координаційного та іншого характеру, у цих заходах передбачена і участь Генеральної прокуратури України за згодою. Відповідно до компетенції Генеральна прокуратура України задіяна у законотворчій діяльності та міжнародному співробітництві. Зрозуміло, що

прокуратура має право надавати пропозиції щодо внесення змін до законодавства через суб'єкт законодавчої ініціативи, а у разі, якщо нормативний акт буде суперечити законодавству, згідно зі ст. 21 Закону України «Про прокуратуру», прокурор або його заступник може принести протест до органу, що його видав, або до вищестоящего органу. При цьому протест зупиняє дію опротестованого акта.

Постановою передбачено також участь Генеральної прокуратури України в опрацюванні питань щодо можливості надання взаємної правової допомоги у кримінальних справах, проведення роботи з укладання міжнародних договорів про розподіл конфіскованих активів, одержаних злочинним шляхом в Україні, з державами, на території яких можуть перебувати такі активи, що є актуальним як з точки зору профілактики злочинів економічного спрямування, так і з точки зору подолання світової економічної кризи.

Але, як свідчить практика нагляду за держанням законів органами, що проводять оперативно-розшукові заходи та здійснюють досудове слідство, ще мають місце недоліки у виявленні та розкритті злочинів, пов'язаних із легалізацією (відмиванням) доходів, одержаних злочинним шляхом, та використання коштів, здобутих від незаконного обігу наркотичних засобів, психотропних речовин, їх аналогів або прекурсорів, тобто злочинів, передбачених статтями 209 та 306 КК України. Злочини, передбачені ст. 209-1 КК України розкриваються, розслідуються та розглядаються судами в поодиноких випадках.

Аналіз стану боротьби з легалізацією (відмиванням) доходів, одержаних злочинним шляхом, і фінансуванню тероризму свідчить про низьку активність суб'єктів державного фінансового моніторингу та оперативних підрозділів правоохоронних органів, так як таких матеріалів від них до правоохоронних органів надсилається незначна частка.

На сьогодні в Україні діє близько 14 тис. суб'єктів первинного фінансового моніторингу, у кожній області вже діють підрозділи суб'єктів державного фінансового моніторингу. Але з направлених за 10 місяців 2009 року більш ніж півтисячі узагальнених матеріалів до правоохоронних органів кри-

мінальні справи було порушено менш ніж у половині з них. Невеликий відсоток злочинів про факти легалізації (відмивання) доходів, одержаних злочинним шляхом, виявлявся і оперативними підрозділами правоохоронних органів.

Наприклад, за 10 місяців органами прокуратури 42,2% усіх матеріалів цієї категорії було виявлено самостійно під час прокурорських перевірок або при розслідуванні інших злочинів. Лише трохи більше половини надійшли від інших правоохоронних органів та Спеціально уповноваженого органу, що дає підстави думати про необхідність термінового активізування дій на цьому напрямі, передусім суб'єктів державного моніторингу, тобто органів так званої фінансової розвідки, спеціально для цього створених за світовим зразком.

Із порушених 210 кримінальних справ за 10 місяців 2009 року органами прокуратури закінчено провадженням 138, з яких 129 направлено до суду з обвинувальними висновками (127 – за ст. 209 КК України та 2 – за 209-1 КК України).

Лева частка виявлення злочинів у сфері легалізації (відмивання) доходів, одержаних злочинним шляхом, порушення кримінальних справ та їх розслідування належить органам податкової міліції. Так, за 10 місяців 2009 року органами податкової міліції виявлено 316 злочинів, пов'язаних із легалізацією «брудних» коштів.

Однак, на жаль, при розгляді узагальнених матеріалів, заяв, повідомлень наявні і порушення закону. В деяких правоохоронних органах мали місце нереєстрація узагальнених матеріалів, що надходили з Держфінмоніторингу, неналежна їх перевірка, поспішне прийняття рішення про порушення кримінальних справ за ст. 209 КК України, незаконне зупинення досудового слідства, безпідставне закриття оперативно-розшукових справ у зв'язку з не встановленням даних, які вказують на ознаки злочину тощо. Слід відмітити, що у таких випадках прокурори принципово реагували на порушення закону.

Станом на 1 листопада судами України було засуджено понад 230 осіб за скоєння

злочинів, передбачених статтями 209 та 306 КК України. Але під час судового розгляду та винесення вироків досить часто змінювалося обвинувачення, з обвинувачення вилучалися статті, що передбачали відповідальність за легалізацію брудних коштів.

Постановою Кабінету Міністрів України від 2 грудня 2009 року утворено Раду з питань дослідження методів та тенденцій у відмиванні доходів, одержаних злочинним шляхом, і фінансуванні тероризму [4] та затверджено положення про неї. Відповідно до Положення Рада є постійно діючим консультативно-дорадчим органом, утвореним Кабінетом Міністрів України. Вона сприяє забезпеченню координації дій органів виконавчої влади у сфері запобігання та протидії легалізації злочинних доходів і фінансуванню тероризму, вивчає проблемні питання, пов'язані з реалізацією державної політики у цій сфері, аналізує ефективність здійснення заходів з протидії цьому явищу. Згідно зі своїми функціональними обов'язками Рада на підставі аналізів актів законодавства та стану виконання державними органами покладених на них завдань у цій сфері, аналітичних матеріалів готує відповідні пропозиції щодо вдосконалення законодавства до плану заходів із запобігання та протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, і фінансуванню тероризму, проводить моніторинг стану справ та сприяє обміну інформації між зацікавленими державними органами тощо.

Таким чином, норми проекту Закону України від 6 листопада 2009 року щодо здійснення всіх необхідних заходів, спрямованих на боротьбу з легалізацією (відмиванням) доходів, одержаних злочинним шляхом, або фінансуванням тероризму будуть реалізовуватися шляхом впровадження організаційних та практичних заходів відповідними правоохоронними органами та органами виконавчої влади з урахуванням рекомендацій Групи з розробки фінансових заходів боротьби з відмиванням грошей (FATF), що може сприяти підвищенню рейтингу нашої країни як такої, що застосовує усі можливі заходи у боротьбі з цим негативним явищем.

Список використаних джерел:

1. Про внесення змін до Закону України «Про запобігання та протидію легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом»: закон України від 6 листопада 2009 року // Офіційний сайт Держфінмоніторингу України: [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.sdfm.gov.ua>
2. Про прокуратуру: закон України від 5 листопада 1991 року № 1789-XII // Відомості Верховної Ради України. – 1991. – № 51. – Ст. 793.
3. Про затвердження плану заходів на 2010 рік із запобігання та протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, і фінансуванню тероризму: постанова Кабінету Міністрів України та Національного банку України від 21 жовтня 2009 року № 1119 // Офіційний вісник України. – 2009. – 30 жовт. – № 81. – С. 25. – Ст. 2748.
4. Про утворення Ради з питань дослідження методів та тенденцій у відмиванні доходів, одержаних злочинним шляхом, і фінансуванні тероризму: постанова Кабінету Міністрів України від 2 грудня 2009 року // Офіційний сайт Верховної Ради України: [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.rada.gov.ua>

Юрій ДЬОМІН

**НОВЕ В ЗАКОНОДАВСТВІ ЩОДО БОРЬБИ
З ЛЕГАЛІЗАЦІЄЮ (ВІДМИВАННЯМ) ДОХОДІВ,
ОДЕРЖАНИХ ЗЛОЧИННИМ ШЛЯХОМ**

Резюме

Розглядається суть змін, які передбачається внести в законодавство у сфері запобігання та протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, або фінансуванню тероризму. У процесі використання спеціального порівняльно-правового наукового методу особлива увага звертається на координаційну функцію Спеціально уповноваженого органу, на механізм «заморожування» конкретних фінансових операцій, на зміну кількості суб'єктів фінансового моніторингу та розширення їхніх повноважень.

Юрій ДЕМИН

**НОВОЕ В ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВЕ О БОРЬБЕ
С ЛЕГАЛИЗАЦИЕЙ (ОТМЫВАНИЕМ) ДОХОДОВ,
ПОЛУЧЕННЫХ ПРЕСТУПНЫМ ПУТЕМ**

Резюме

Рассматривается суть изменений, которые предполагается внести в законодательство в сфере предотвращения и противодействия легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, или финансированию терроризма. В процессе использования специального сравнительно-правового научного метода особое внимание обращается на координационную функцию Специально уполномоченного органа, на механизм «замораживания» конкретных финансовых операций, на изменение количества субъектов финансового мониторинга и расширение их полномочий.

Yuriy DIOMIN

**NEW AMENDMENTS IN THE LEGISLATION
ON MONEY LAUNDERING COUNTERACTION**

Summary

The essence of changes that are planned to be provided in the legislation on counteraction money laundering or financing of terrorism is considered in the article. When using special comparative scientific method special attention is paid to co-ordination function of the Special Agent body, the mechanism of «freezing» certain financial operations, change of quantity of financial monitoring subjects as well as expansion of their powers.