

УДК 347.73:336.027.2:343.974

Тесленко Володимир Ілліч –
перший заступник голови Державної
податкової служби у Київській облас-
ті – начальник управління податкової
міліції, Заслужений юрист України

Становлення національної системи фінансового моніторингу та її роль у боротьбі з організованою злочинністю

У статті проаналізовано чинне спеціальне законодавство України у сфері запобігання відмиванню коштів і міжнародне нормативно-правове регулювання цієї сфери.

Ключові слова: фінансовий моніторинг, фінансова розвідка, підрозділ фінансової розвідки, відмивання коштів, запобігання відмиванню коштів.

Існуюча система законодавства України у сфері запобігання та протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, або фінансування тероризму ще не повною мірою задовольняє зростаючі потреби суспільства у демократичних перетвореннях і забезпеченні ефективного виконання завдань та функцій держави, тому на порядок денний постають питання про створення системи ефективного механізму правового регулювання фінансового моніторингу в Україні як невід'ємної передумови захисту прав і законних інтересів людини, суспільства й держави, запровадження правових, соціальних та економічних стандартів життєдіяльності людини, суспільства і держави, реального покращання добробуту людей.

У комплексі заходів по запобіганню легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, система фінансового моніторингу займає важливе місце [1]. Для України це досить нова та специфічна сфера фінансового контролю, і специфіка її полягає, перш за все, в цілях та об'єктах контролю, яка також повинна забезпечуватись і регулюватись нормами права.

У науковій літературі питання правового забезпечення протидії легалізації (відмивання) доходів злочинного походження досліджували В. М. Алієв, В. Т. Білоус, О. І. Вікулін, Н. М. Голованов, Л. М. Доля,

© В. І. Тесленко, 2013

О. В. Кальман, О. Є. Користін, І. Є. Мезенцева, В. А. Нікуліна, В. М. Попович, Г. А. Тосунян та інші вчені. Проте, необхідно звернути увагу на недостатність наукового дослідження вітчизняними вченими за окремими напрямками загальної проблематики. Досконалість та ефективність такої діяльності певним чином залежить від вивчення світового досвіду та дослідження низки питань і проблем на різних етапах становлення національної системи фінансового моніторингу, чому і присвячена дана стаття.

До початку нового століття Україна взагалі не мала системи фінансового моніторингу, вона лише частково відповідала окремим міжнародним стандартам у сфері протидії відмиванню коштів. Саме стандарти FATF стали основою для створення антилегалізаційного законодавства багатьох країн, у тому числі України.

FATF було створено у 1989 році на зустрічі керівників країн Великої Сімки в Парижі. FATF – це міжурядовий орган, завданням якого є розробка і сприяння стратегії боротьби у сфері протидії відмиванню злочинних доходів і фінансуванню тероризму як на національному, так і міжнародному рівні.

Ключовим документом FATF є Рекомендації, які являють собою всеосяжний набір мінімальних стандартів, застосування яких необхідне для успішної протидії відмиванню коштів. Рекомендації FATF визначають загальні засади протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом.

Уперше Рекомендації було прийнято FATF у 1990 році. Згодом вони були переглянуті в 1996 та 2003 роках. Остання редакція Рекомендацій “Міжнародні стандарти з протидії відмиванню доходів та фінансуванню тероризму і розповсюдженню зброї масового знищення” прийнята FATF 16 лютого 2012 року [2].

Незважаючи на юридично необов’язковий характер, Рекомендації FATF значно впливають на формування основ національних систем протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом. Важливу роль у впровадженні міжнародних стандартів протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, відіграє система взаємних оцінок відповідності міжнародним стандартам, прийнята FATF, та процедури щодо визначення FATF країн і територій, які мають недоліки у сфері запобігання та протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом.

Відмивання коштів – це діяльність, що постійно змінюється, і визначення тенденцій таких змін є невід’ємною частиною розбудови системи фінансового моніторингу як в Україні, так і в інших країнах. Країни-члени FATF постійно збирають інформацію і відомості про основні тенденції у сфері відмивання коштів. У результаті такої діяльності FATF

складає звіти про типологічні дослідження, в яких описуються методи легалізації (відмивання) доходів, одержаних злочинним шляхом, у різних сферах, а також видає Публічні заяви, що містять аналіз та критичні зауваження до національних систем фінансового моніторингу.

У вересні 2001 року на Пленарному засіданні FATF визнала заходи, що вживаються Україною у сфері протидії відмиванню коштів, недостатніми. Мова йшла про необхідність значного удосконалення системи протидії відмиванню коштів. Як недолік, зокрема, було відзначено неефективність державної системи подання інформації про підозрілі операції до фінансової розвідки, недостатнє ефективне регулювання та контроль за діяльністю фінансових установ, недостатні вимоги щодо здійснення ідентифікації клієнта тощо. Особливо наголошувалося на відсутності спеціального закону, спрямованого на запобігання легалізації коштів, здобутих злочинним шляхом, а також відсутність національного Підрозділу фінансової розвідки (ПФР). У ході зазначеного Пленарного засідання FATF було прийнято рішення про внесення України до переліку країн і територій, які не співпрацюють у сфері запобігання відмиванню коштів, так званого “чорного списку”.

20 грудня 2002 року на Пленарному засіданні FATF прийнято рішення про застосування до України економічних санкцій, які стосувалися, передусім, банківської сфери та сфери фінансових послуг.

Взявши на себе зобов'язання створити організаційно-правові підстави для реалізації установлених стандартів і привести фінансову систему у відповідність до міжнародних вимог, Україна активно включилась до розбудови антилегалізаційної системи.

У січні 2002 року створено національний підрозділ фінансової розвідки – Держфінмоніторинг [3]. Держфінмоніторинг утворений як департамент фінансового моніторингу в складі Міністерства фінансів України. З 1 січня 2005 року Держфінмоніторинг є центральним органом виконавчої влади. Сьогодні Держфінмоніторинг (Державна служба фінансового моніторингу України) – це центральний орган виконавчої влади, діяльність якого спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України через Міністра фінансів України [4].

В листопаді 2002 року Верховною Радою України прийнято Закон України “Про запобігання та протидію легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом” [1]. На той час він у цілому відповідав міжнародним стандартам у сфері протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, у тому числі Рекомендаціям FATF та Директивам Європейського Парламенту і Ради (91/308/ЄЕС та 2001/97/ЄС), а також Базельським принципам щодо діяльності банків.

Під час Пленарного засідання FATF, що відбулося 14 лютого 2003 року, зважаючи на заходи, вжиті Україною щодо створення національної системи протидії відмиванню коштів, FATF знято економічні санкції щодо України.

У червні 2003 року Уряд України звернувся до Європейської контрольної групи FATF з пропозицією ініціювати направлення до України експертної місії FATF.

У вересні того ж року, в рамках другого раунду оцінки Спеціального комітету експертів Ради Європи з питань взаємної оцінки заходів протидії відмиванню коштів (MONEYVAL), Україну відвідала група експертів MONEYVAL разом з представниками FATF. За результатами візиту в жовтні 2003 року Україною було представлено відповідний план подальших дій щодо удосконалення національної системи фінансового моніторингу.

З метою створення цілісної, внутрішньо узгодженої нормативно-правової бази було внесено необхідні зміни до законів, що регулюють діяльність на ринку фінансових послуг. Внесені поправки забезпечили відповідність українського законодавства 40-а і IX Рекомендаціям FATF та дозволили усунути недоліки, наявність яких обумовила включення України до “чорного списку”.

Беручи до уваги виконання Україною взятих на себе зобов'язань щодо усунення виявлених недоліків, на Пленарному засіданні FATF 26 лютого 2004 року її було виключено з “чорного списку” FATF.

Але процедура активного моніторингу, яка передбачає контроль за імплементацією загального законодавства, а також впровадження спеціальних законодавчих актів, була продовжена щодо України ще на один рік. У ході Пленарного засідання FATF, що відбулося 9 лютого 2005 року, делегації України було повідомлено, що, оскільки на момент виключення України із “чорного списку” основною рекомендацією FATF була необхідність удосконалення імплементації нового законодавства для удосконалення основ міжнародного співробітництва, а зазначений закон прийнято не було, FATF вирішила продовжити процедуру активного моніторингу України.

З метою усунення недоліків 1 грудня 2005 року було прийнято Закон України “Про внесення змін до деяких законів України щодо удосконалення правового регулювання міжнародного співробітництва у сфері запобігання фінансуванню тероризму”, що набрав чинності 1 січня 2006 року.

Враховуючи заходи, вжиті Україною, під час Пленарного засідання у лютому 2006 року FATF визнала, що Україна усунула усі недоліки, виявлені у лютому 2004 року після виключення її з “чорного списку”. FATF прийняла рішення припинити процедуру активного мо-

ніторингу щодо України. Це рішення ґрунтувалося на виконанні Україною всіх рекомендацій FATF та на основі прогресу, досягнутого Україною стосовно вдосконалення національного законодавства в сфері протидії відмиванню коштів.

У той же час, у сучасному світі діяльність злочинних організацій набуває міжнародного характеру, а з розвитком цифрових технологій і глобалізацією комп'ютерних мереж, здійснення фінансових операцій може тривати декілька секунд, що також відкриває досить широкі можливості для вчинення кримінальних правопорушень. Отже, злочинні організації, які займаються легалізацією кримінальних доходів, постійно вдосконалюються та знаходять нові методи й схеми відмивання “брудних” коштів. Таким чином, національні системи фінансового моніторингу також мають бути динамічними та здатними протистояти сучасним викликам.

Ураховуючи, що національне законодавство у сфері фінансового моніторингу не змінювалось протягом 2006–2009 років, незважаючи на зміну міжнародних стандартів у цій сфері, у лютому 2010 року FATF включила Україну до переліку країн зі стратегічними недоліками в системі протидії відмиванню коштів, так званого “сірого списку” FATF. Разом з Україною до “сірого списку” потрапило 20 країн: Антигуа і Барбуда, Азербайджан, Болівія, Греція, Індонезія, Кенія, Марокко, М'янма, Непал, Нігерія, Парагвай, Катар, Шрі-Ланка, Судан, Сирія, Тринідад і Тобаго, Таїланд, Туреччина, Смен [5].

FATF закликала всі юрисдикції, що потрапили до “сірого списку” терміново та в межах запропонованих строків завершити імплементацію планів заходів. FATF зазначив про ретельний контроль зі свого боку щодо імплементації цих планів заходів.

З метою усунення недоліків, Україна спільно з Контрольною групою FATF з питань міжнародного співробітництва (ICRG) розробила план дій, виконання якого було необхідною умовою для виключення України із зазначеного списку.

З метою виконання узгодженого з FATF плану дій було прийнято наступні законодавчі акти:

Закон України “Про запобігання та протидію легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, або фінансуванню тероризму” від 18 травня 2010 року № 2258, який набрав чинності 21 серпня 2010 року [1];

Закон України “Про внесення змін до деяких законодавчих актів щодо арешту активів, що пов'язані з фінансуванням тероризму та стосуються фінансових операцій, зупинених відповідно до рішення, прийнятого на підставі резолюцій Ради Безпеки ООН, та визначення порядку доступу до таких активів” від 21 квітня 2011 року № 3266, який

набрав чинності 19 травня 2011 року [6]. Цим Законом удосконалено процедуру арешту терористичних активів у цивільному порядку, а також визначено порядок доступу до таких активів у відповідності до III-ї спеціальної рекомендації FATF;

Закон України “Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо запобігання легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом” від 21 квітня 2011 року № 3267, який набрав чинності 19 травня 2011 року [7]. Цим Законом криміналізовано маніпулювання на фондовій біржі та віднесено вказаний злочин до предикатних, що в повній мірі відповідало 1-й рекомендації FATF;

Закон України “Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо інсайдерської інформації” від 22 квітня 2011 року № 3306, який набрав чинності 25 травня 2011 року [8]. Цим Законом інсайдерську торгівлю віднесено до предикатних злочинів, що в повній мірі відповідало 1-й рекомендації FATF.

За результатами вжитих заходів узгоджений з FATF план дій фактично було виконано.

На Пленарному засіданні FATF, що проходило 20–24 червня 2011 року, члени FATF визнали, що Україна продемонструвала прогрес у вдосконаленні режиму протидії відмиванню коштів, у т. ч. шляхом прийняття законів, що вирішили питання криміналізації відмивання коштів і фінансування тероризму, а також замороження активів терористів відповідно до резолюції Ради Безпеки ООН № 1373.

На Пленарному засіданні FATF було прийнято рішення про направлення виїзної місії для підтвердження того, що імплементація необхідних реформ з метою усунення визначених FATF недоліків розпочалась.

5–6 вересня 2011 року відбувся візит експертів FATF з метою оцінки стану виконання узгодженого з FATF плану дій.

За результатами проведеної місії експертами було затверджено звіт, у якому було зазначено наступне: “Україна імплементувала план дій, команда експертів може підтвердити, що процес впровадження необхідних реформ та дій розпочався та триває”.

Як наслідок, на пленарному засіданні FATF, що проходило протягом 24–28 жовтня 2011 року, одногосло було підтверджено, що Україна виконала взяті на себе зобов’язання, та прийнято рішення про припинення моніторингу України і виключення її із переліку країн, які мають стратегічні недоліки системи протидії відмиванню коштів і фінансуванню тероризму.

Подальші кроки щодо розвитку національної системи фінансового моніторингу визначено у Стратегії розвитку системи запобігання та протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, або фінансуванню тероризму на період до 2015 року [9].

Боротьба з організованою злочинністю і корупцією (теорія і практика)

Як зазначено в Стратегії, її метою є визначення заходів законодавчого, організаційного та інституційного характеру, спрямованих на забезпечення стабільного й ефективного функціонування національної системи запобігання та протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом.

Для досягнення зазначеної мети передбачається:

забезпечити приведення національного антилегалізаційного законодавства у відповідність до оновлених стандартів FATF;

удосконалювати засоби моніторингу фінансових потоків і протидії нелегальному впливу капіталів за межі України;

підвищувати ефективність аналізу методів і фінансових схем легалізації (відмивання) доходів, одержаних злочинним шляхом та розроблення відповідних типологій;

вживати заходів до запобігання виникненню передумов для відмивання доходів, одержаних злочинним шляхом;

посилувати інформаційну прозорість фінансової системи;

запровадити і постійно вдосконалювати підхід, що полягає в проведенні оцінки ризиків усіма учасниками національної системи фінансового моніторингу;

здійснювати на постійній основі проведення аналізу ефективності заходів, функціонування системи фінансового моніторингу в Україні;

продовжити співпрацю у сфері фінансового моніторингу з FATF, Європейським Союзом, Радою Європи, Всесвітнім банком, Міжнародним валютним фондом, Егмонтською групою, Євразійською групою з протидії легалізації злочинних доходів або фінансуванню тероризму та іншими міжнародними організаціями і установами.

У той же час, враховуючи, що 16 лютого 2012 року FATF затверджено нові “Міжнародні стандарти з протидії відмиванню доходів та фінансуванню тероризму і розповсюдженню зброї масового знищення” [10], зазначені стандарти протягом найближчих років визначатимуть перспективи розвитку національної системи фінансового моніторингу.

Список використаних джерел

1. Про запобігання та протидію легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом : Закон України від 28 листоп. 2002 р. № 249-IV // Офіц. вісник України. – 2002. – № 50. – Ст. 2248. – 27 груд.

2. Міжнародні стандарти з протидії відмиванню доходів та фінансуванню тероризму і розповсюдженню зброї масового знищення : Рекомендації Групи з розробки фінансових заходів боротьби з відмиванням грошей (FATF) / [Електронний ресурс]. – Режим доступу :

<http://www.fatf-gafi.org>.

3. Про утворення Державного департаменту фінансового моніторингу: Постанова Кабінету Міністрів України від 10 січ. 2002 р. № 35 // Офіц. вісник України. – 2002. – № 3. – Ст. 87. – 1 лют.

4. Про Положення про Державну службу фінансового моніторингу України : Указ Президента України від 13 квіт. 2011 р. № 466/2011 // Офіц. вісник України. – 2011. – № 29. – Ст. 1272. – 26 квіт.

5. Офіційний сайт Державної служби фінансового моніторингу України / [Електронний ресурс]. – Режим доступу : www.sdfm.gov.ua.

6. Про внесення змін до деяких законодавчих актів щодо арешту активів, що пов'язані з фінансуванням тероризму та стосуються фінансових операцій, зупинених відповідно до рішення, прийнятого на підставі резолюцій Ради Безпеки ООН, та визначення порядку доступу до таких активів : Закон України від 21 квіт. 2011 р. № 3266 // Офіц. вісник України. – 2011. – № 37. – Ст. 1503. – 27 трав.

7. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо запобігання легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом : Закон України від 21 квіт. 2011 р. № 3267 // Офіц. вісник України. – 2011. – № 37. – Ст. 1504. – 27 трав.

8. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо інформаційної інформації : Закон України від 22 квіт. 2011 р. № 3306 // Офіц. вісник України. – 2011. – № 39. – Ст. 1589. – 3 черв.

9. 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 // Офіц. вісник України. – 2011. – № 19. – Ст. 803. – 21 берез.

10. Аржевітін С. Відплив капіталу з України: причини та наслідки подолання / С. Аржевітін // Вісник Нац. банку України. – 2010. – Січень. – С. 3–7.

11. Користін О. Є. Відмивання коштів: теоретико-правові засади протидії та запобігання в Україні : [монографія] / О. Є. Користін. – К. : Київ. нац. ун-т внутр. справ, 2007. – 448 с.

В статье проанализировано действующее специальное законодательство Украины в сфере предотвращения отмывания денежных средств и международное нормативно-правовое регулирование этой сферы.

The article analyzes the current special legislation of Ukraine in the field of prevention of money laundering and international legal regulation of this area.

Стаття надійшла до редакції журналу 15 березня 2013 року.