УДК 354:336.025

Л. В. Кривонос
аспірант
Національна академія державного управління при Президентові України

НОРМАТИВНО-ПРАВОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ДЕРЖАВНИХ МЕХАНІЗМІВ ДЕТІНІЗАЦІЇ ДОХОДІВ ГРОМАДЯН – ВИЗНАЧАЛЬНИЙ ФАКТОР СТАБІЛЬНОЇ ФІНАНСОВО-ЕКОНОМІЧНОЇ СИСТЕМИ УКРАЇНИ

У статті проаналізовано становлення в Україні правової бази протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, розпочате у 1988 р. й пов'язане з ратифікацією Україною ряду міжнародних нормативно-правових актів. Охарактеризовано національні та міжнародні нормативно-правові акти в досліджуваній сфері. Обґрунтовано необхідність доповнення Закону України "Про запобігання та протидію легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, або фінансуванню тероризму" положеннями про суб'єктів контролю за первинним фінансовим моніторингом і порядок його проведення, механізм проведення внутрішнього фінансового контролю, порядок взаємодії та координації суб'єктів протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом.

Ключові слова: *легалізація (відмивання) доходів, протидія відмиванню доходів, фінансування тероризму, доходи, отримані злочинним шляхом.*

I. Вступ

Ефективне функціонування державних механізмів протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, як будь-яка діяльність, неможливе без належної правової регламентації. Належне законодавче регулювання є запорукою ефективної діяльності держави у сфері попередження та припинення узаконення доходів, одержаних від злочинної діяльності. Крім того, воно дає можливість притягнути до відповідальності органи державної влади та їх посадових осіб за невиконання чи неналежне виконання своїх обов'язків у досліджуваній сфері.

Вагомий внесок у дослідження правових засад протидії відмиванню доходів, отриманих злочинним шляхом, в контексті проблеми детінізації економіки зробили такі зарубіжні вчені, як Ф. Бретт, Дж. Гросман, Дж. Жданович, К. Коттке, Дж. Модінгер, Т. Рейтер, Дж. Робінсон, Р. Седдіг та ін.

В українській науці останніми роками питанням правових механізмів детінізації доходів громадян присвячені праці В. Алієва, О. Барановського, С. Буткевич, З. Варналія, Л. Воронової, О. Горбунової, О. Київець, І. Коломійця А. Мокія, О. Римарука та ін.

II. Постановка завдання

Мета статті – проаналізувати нормативно-правове забезпечення державних механізмів детінізації доходів громадян.

III. Результати

Основою правових механізмів протидії відмиванню доходів є нормативні акти, спрямовані на організацію державними органами й фінансово-кредитними установами контролю за вкладами та рухом грошей громадян і юридичних осіб [14, с. 28].

Закон України "Про запобігання та протидію легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, або фінансуванню тероризму" передбачає, що відносини в досліджуваній сфері регулюються зазначеним законом, іншими законами України, що унормовують діяльність суб'єктів фінансового моніторингу, а також нормативно-правовими актами спеціально уповноваженого органу та інших державних органів, уповноважених здійснювати регулювання діяльності суб'єктів первинного фінансового моніторингу, прийнятих на виконання цього закону [8]. Згідно з Положенням про Державну службу фінансового моніторингу України, Держфінмоніторинг України у своїй діяльності керується Конституцією та законами України, актами Президента України та Кабінету Міністрів України, наказами Міністерства фінансів України, іншими актами законодавства України, а також дорученнями Президента та Міністра фінансів України [12].

Таким чином, правовою основою функціонування державних механізмів запобігання та протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, є Конституція та закони України, підзаконні нормативно-правові акти компетентних органів державної влади. Закон України "Про організаційно-правові основи боротьби з організованою злочинністю" (ст. 4) [4] додає до зазначеного переліку міжнародно-правові угоди, учасником яких є Україна.

У 80-х рр. XX ст. практично в усіх розвинутих країнах відбувалася активна нормотворча діяльність із закріплення основних засад протидії легалізації незаконних доходів.

Становлення в Україні правових механізмів протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, розпо-

© Кривонос Л. В., 2014

чалося в 1988 р. та було пов'язане з ратифікацією Україною ряду міжнародних нормативно-правових актів, серед яких основоположне значення мали такі:

– Конвенція ООН "Про боротьбу проти незаконного обороту наркотичних засобів і психотропних речовин" 1988 р. (Віденська конвенція). Метою цієї конвенції є сприяння співробітництву між сторонами з тим, щоб вони могли більш ефективно вирішувати різноманітні проблеми незаконного обігу наркотичних засобів і психотропних речовин, що мають міжнародний характер. При здійсненні своїх зобов'язань за конвенцією сторони вживають необхідних заходів, включаючи заходи законодавчого та організаційного характеру, відповідно до основних положень своїх внутрішніх законодавчих систем [3];
– Сорок рекомендацій FATF, прийняті в 1990 р. і переглянуті в 1996 р. і в 2003 р. Цей правовий акт містить ряд положень рекомендаційного характеру щодо діяльності держав, яких він стосується, у сфері профілактики, запобігання, виявлення та припинення діянь, пов'язаних з легалізацією (відмиванням) доходів, одержаних злочинним шляхом. Однак необхідно зазначити, що, крім рекомендацій, цей документ містить ще й санкції за їх невиконання. Насамперед, це обмеження міжнародних фінансових потоків у державі-порушниці, обмеження кореспондентських відносин іноземних банків з банками держави-порушниці, обмеження інвестування в економіку держави-порушниці тощо, тобто санкції полягають в обмеженні економічних відносин держав – членів FATF з державою-порушницею. Першим кроком до застосування санкцій є виявлення держав, що не протидіють, за оцінками експертів FATF, легалізації незаконно одержаних грошей – складаються "чорні" списки таких держав. Нині в цих списках є й Україна [2, с. 42];
– Сорок рекомендацій FATF були опубліковані 19.04.1990 р. За час їх існування вони двічі переглядалися та на сьогодні діють у редакції від 28.06.1996 р. З метою їх кращого застосування організацією FATF були розроблені пояснювальні примітки до окремих рекомендацій;
– Конвенція Ради Європи 1990 р. "Про відмивання, пошук, арешт та конфіскацію доходів, одержаних злочинним шляхом" (Страсбурзька конвенція). Ця конвенція розвинула положення Віденської конвенції ООН 1988 р., поширивши їх дію на доходи, одержані в результаті будь-яких кримінальних злочинів, а не тільки від незаконного обігу наркотиків, та стала першою багатосторонньою угодою, присвяченою виключно проблемі боротьби з відмиванням злочинних доходів [5]. На сьогодні учасниками Конвенції є 47 держав, серед яких як члени Ради Європи, так і держави, що до неї не входять. Страсбурзька конвенція спрямована на приведення законодавства країн-учасниць у сфері протидії легалізації доходів, одержаних злочинним шляхом, до єдиних стандартів та вжиття необхідних заходів із запобігання, виявлення, припинення, розгляду та вирішення справ, пов'язаних із відмиванням таких доходів, а також на розвиток міжнародного співробітництва в цій сфері. Вибір необхідних заходів конвенція залишила за окремими учасниками, що їх вживають;
– Директива Ради Європейських співтовариств 1991 р. "Про запобігання використанню фінансової системи для відмивання грошей" № 91/308/ЕЕС була прийнята з урахуванням необхідності вжиття радикальних заходів, спрямованих на припинення злочинних діянь, зокрема, наркоторгівлі та легалізації доходів, одержаних внаслідок таких діянь. Однією з вимог у вказаному напрямі Директива визнає необхідність ідентифікації клієнтів у кожному випадку вчинення фінансових операцій, ведення обліку угод, укладених на великі суми, та повідомлення компетентних органів державної влади про всі підозріли угоди. Ці положення стосуються всіх сфер, що можуть бути використані для відмивання незаконних доходів;
– Глобальна програма у боротьбі з відмиванням грошей (1999 р.). Цей правовий акт спрямований на координацію діяльності держав-учасниць у сфері протидії легалізації доходів, одержаних злочинним шляхом, а також визначення ряду положень, яких повинні дотримуватися всі держави.

Аналіз змісту програми дає змогу визначити три основні сфери, що підлягають урегулюванню нею:

1. Спеціальне співробітництво – це основа програми; охоплює діяльність з інформування, розроблення програм і навчання:

- організація спеціалізованих семінарів на державному та регіональному рівнях для інформування працівників державних органів, юридичних організацій і представників фінансового сектора, включаючи розроблення інформаційних методик і матеріалів для вивчення. Основним завданням таких заходів є вироблення правильного ставлення до проблеми відмивання коштів і потенційної загрози, яку вона становить для національних економік держав та інвестиційного клімату, а також лібералізації торгових відносин;
- надання допомоги в розробленні юридичних та інституційних основ боротьби з відмиванням грошей; розроблення

модельного інструментарію для встановлення відповідних заходів протидії відмиванню грошей у юридичному й фінансовому секторах; розроблення та поширення рекомендацій, вироблених спеціально з урахуванням особливостей певної держави з подальшою імплементацією цих рекомендацій у життя; передача основних повноважень з боротьби проти відмивання грошей спеціально створеним підрозділам – фінансовій розвідці;

- забезпечення підготовки представників державних установ і фінансових інституцій, правоохоронних органів та юристів; забезпечення спеціалізованим інструментарієм, необхідним фахівцям; організація висококваліфікованих курсів із розслідування фінансових злочинів для суддів, прокурорів.

2. Дослідження й аналіз основних цілей шляхом надання інформації державам з метою вироблення більш ефективних заходів протидії відмиванню грошей міжнародним співтовариством. Основним є надання доступу до документів та інформації щодо відмивання грошей:

- проведення досліджень щодо проблем банківської таємниці, офшорних центрів і відмивання грошей, впливу політики на розроблення стратегії відмивання грошей організованими злочинними угрупованнями, покладення тягаря доказів на підозрюваного під час розслідування фактів відмивання грошей тощо;
- публікація результатів проведення подібних досліджень, а також періодична публікація тематичних і геополітичних робочих доробків, які будуть доступні для широкої публіки й державних органів;
- у межах програми було створено спеціальну інформаційну електронну мережу на базі Інтернету, основним завданням якої є збір інформації про боротьбу з відмиванням незаконно нажитих коштів (ImoLin), що пропонує державам і фінансовим інституціям проведення інформаційних форумів, послуг електронної бібліотеки, електронних законодавчих баз (AMLID).

3. Сприяння встановленню діяльності фінансових розвідок, що повинно зміцнити діяльність правоохоронних органів. У програмі дуже багато уваги приділено саме становленню підрозділів фінансових розвідок. Створення таких структур має такі переваги для держав:

- наявність висококваліфікованої консультаційної служби, можливість проведення спеціальних навчальних курсів;
- надання допомоги в проведенні міжнародних розслідувань; встановлення тісного співробітництва з аналогічними іноземними інституціями [15, с. 21].

Таким чином, положення програми спрямовані на налагодження співпраці держав та вжиття кожною з них належних заходів із запобігання, виявлення та припинення легалізації доходів, одержаних злочинним шляхом, взаємний обмін інформацією, а також надання допомоги в досліджуваній сфері кожному учаснику, що її потребує.

Виконання положень Глобальної програми у боротьбі з відмиванням грошей покладено на міжнародні організації, що були спеціально утворені для протидії такій протиправній діяльності, зокрема, на FATF і його підрозділи в Азії та на Карибах, Раду Європи, МВФ, спеціалізовані органи ООН (UNDP, ISPAC, ISISC), Інтерпол, Егмондську групу тощо;

– Друга Директива Ради Європи (29.11.2000 р.). Цей правовий акт спрямований на протидію легалізації незаконних доходів та є свого роду доповненням до Директиви Ради Європи 1991 р.. Основні положення, що містяться в ній, стосуються:

- поширення правових положень щодо боротьби з відмиванням грошей не тільки на фінансовий сектор (казино, бухгалтерські, адвокатські послуги тощо);
- збільшення джерел “брудних” грошей (не тільки наркозлочини, але й інші тяжкі злочини);
- додаткові рекомендації для фінансових установ у випадку встановлення реального власника (бенефіціара) коштів.

Основним завданням держав-учасниць директива визнає обмеження дії документів, що можуть бути використані для легалізації незаконних доходів та діяльності організованої злочинності. Як і в першій директиві, вибір конкретних заходів виявлення та припинення таких протиправних діянь покладається на фінансові установи держави та відповідні правоохоронні органи;

– Конвенція Ради Європи про відмивання, пошук, арешт та конфіскацію доходів, одержаних злочинним шляхом, і про фінансування тероризму, прийнята на міністерській конференції 16.05.2005 р. у м. Варшава [5].

Зазначена Конвенція є доопрацьованою та вдосконаленою редакцією Страсбурзької конвенції Ради Європи 1990 р., що була розроблена з урахуванням нових методів відмивання незаконних доходів та боротьби з ними. Нею було визначено необхідність вжиття кожною державою превентивних заходів, а також забезпечення діяльності підрозділів фінансової розвідки щодо виявлення та припинення легалізації доходів, одержаних злочинним шляхом, та фінансування тероризму.

У зв’язку з тим, що Україна визнала ці правові акти чинними на своїй території, в 90-х рр. XX ст. її правотворча діяльність була спрямована на приведення національного законодавства у відповідність до міжнародних нормативно-правових актів. Причи-

ною цьому стало включення України до так званого "чорного" списку держав, в яких відсутня ефективна система протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом. Необхідно було вжити ряд радикальних заходів як нормотворчого, так і організаційного характеру.

Після схвалення Україною в 1997 р. Конвенції про відмивання, пошук, арешт та конфіскацію доходів, одержаних злочинним шляхом [4], а також після прийняття на дванадцятому пленарному засіданні Міжпарламентської Асамблеї держав – учасниць СНД (Постанова від 08.12.1998 р. № 12-8) Модельного закону про протидію легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом [6], було розроблено та прийнято низку відповідних нормативно-правових актів.

Зокрема, було прийнято такі законодавчі акти, як Закони України "Про банки і банківську діяльність", "Про фінансові послуги та державне регулювання ринків фінансових послуг", Кримінальний кодекс України тощо. З метою їх належного виконання було прийнято низку підзаконних нормативно-правових актів, а саме: Укази Президента України "Про додаткові заходи щодо посилення боротьби з приховуванням неоподаткованих доходів, а також відмиванням доходів, одержаних незаконним шляхом" від 22.06.2000 р. № 813, "Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 25.01.2001 р., "Про заходи щодо детінізації економіки" від 20.03.2001 р., "Про додаткові заходи щодо боротьби з відмиванням доходів, одержаних злочинним шляхом" від 19.07.2001 р., "Про заходи щодо запобігання легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом", Постанову Кабінету Міністрів України, Національного банку України "Про Сорок рекомендацій Групи з розробки фінансових заходів боротьби з відмиванням грошей (FATF)" від 28.08.2001 р. № 1124 тощо.

Саме Указ Президента України "Про заходи щодо запобігання легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом" від 10.12.2001 р. № 1199/2001 був одним з перших правових актів, що визначив основні засади протидії легалізації (відмиванню) доходів, що мають незаконне походження. Він встановив, що з 01.01.2002 р. в Україні запроваджується обов'язковий фінансовий контроль за всіма фінансовими операціями, що визначені законом як значні або сумнівні та здійснюються на території України фізичними і юридичними особами. Крім того, цим указом Кабінету Міністрів України було встановлено завдання утворити у складі Міністерства фінансів України Державний департамент фінансового моніторингу як контролюючий орган у сфері фінансової діяльності.

На виконання вищезазначеного указу 10.01.2002 р. у складі Міністерства фінансів України було утворено Державний департамент фінансового моніторингу, положення про який було затверджене Постановою Кабінету Міністрів України від 18.02.2002 р. № 194. Його основним завданням стала підготовка проекту Закону України "Про запобігання та протидію легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом" та ряду підзаконних нормативно-правових актів, спрямованих на його виконання.

Кабінетом Міністрів України спільно з Національним банком України 15.05.2002 р. було затверджено Програму протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, на 2002 р. Основною метою визначених нею заходів було створення ефективної системи протидії легалізації доходів, одержаних злочинним шляхом, усунення недоліків, які спричинили внесення України до зазначеного списку країн і територій, що не співпрацюють у сфері боротьби з відмиванням грошей.

Зазначені заходи повинні були здійснюватися за такими напрямами:

1) нормативно-правове регулювання, імплементація Сорока рекомендацій Групи з розробки фінансових заходів боротьби з відмиванням грошей (FATF) у національне законодавство;

2) організаційно-управлінське, інформаційне та науково-методичне забезпечення;

3) запобігання правопорушенням та їх виявлення;

4) співпраця правоохоронних органів з фінансовими установами;

5) міжнародна співпраця [10].

Згодом такі програми затверджували щороку, вони були спрямовані на реалізацію скоординованих заходів із забезпечення імплементації Сорока рекомендацій FATF в українське законодавство та покращення міжнародного співробітництва в указаній сфері.

Найбільш важливим кроком України на шляху нормативного забезпечення протидії легалізації доходів, одержаних злочинним шляхом, стало прийняття 28.11.2002 р. Закону України "Про запобігання та протидію легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом", який набрав чинності 11.06.2003 р. Його метою є захист прав та законних інтересів громадян, суспільства і держави шляхом визначення правового механізму протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, або фінансуванню тероризму та забезпечення формування загальнодержавної багатоджерельної аналітичної інформації, що дає змогу правоохоронним органам України та іноземних держав виявляти, перевіряти й розслідувати злочини, пов'язані з відмиванням коштів та іншими незаконними фінансовими операціями. Цей закон був прийнятий з урахуванням усіх міжнародних нормативно-правових актів та рекомендацій. У ньому

було вперше закріплено всіх суб'єктів фінансового моніторингу, визначено їх права та обов'язки, охарактеризовано фінансові операції, що підлягають обов'язковому й внутрішньому фінансовому моніторингу, а також визначено основні засади відповідальності за порушення вимог Закону. Вказаний нормативно-правовий акт став фундаментом для подальшої побудови дієвої системи протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом.

Незважаючи на вжиті Україною заходи щодо нормативного та організаційного забезпечення протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, у грудні 2002 р. FATF запровадила до України економічні санкції за невідповідність її законодавства міжнародним стандартам, що спонукало до внесення змін до Кримінального, Кримінально-процесуального кодексів та Кодексу України про адміністративні правопорушення, і становлення адміністративної відповідальності органів державної влади та їх посадових осіб за порушення законодавства щодо запобігання й протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом.

Наступним кроком на шляху формування правових механізмів протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, стало прийняття 06.02.2003 р. Закону України "Про внесення змін до деяких законів України з питань запобігання використанню банків та інших фінансових установ з метою легалізації (відмивання) доходів, одержаних злочинним шляхом" [7]. Ним було внесено ряд змін до Законів України "Про фінансові послуги та державне регулювання ринків фінансових послуг", "Про банки і банківську діяльність", "Про запобігання та протидію легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом".

Набули чинності також підзаконні акти, які визначають інструменти та механізми протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом. Серед них основними є: Розпорядження Кабінету Міністрів України "Про перелік офшорних зон" від 23.02.2003 р. № 77-р, Постанова Кабінету Міністрів України "Про затвердження Порядку реєстрації фінансових операцій суб'єктами первинного фінансового моніторингу" від 26.04.2003 р. № 644, Постанова Кабінету Міністрів України "Про порядок визначення країн (територій), які не беруть участь у міжнародному співробітництві у сфері запобігання та протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, і фінансуванню тероризму" від 26.04.2003 р. № 645, Постанова Кабінету Міністрів України "Про затвердження Порядку взяття на облік Державним департаментом фінансового моніторингу фінансових операцій, що підлягають обов'язковому фінансовому моніторингу" від 26.04.2003 р. № 646.

Крім вищезазначених нормативно-правових актів, важливе значення для формування та функціонування системи протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, мають постанови Національного банку України, а саме: "Про затвердження Положення про здійснення банками фінансового моніторингу" від 14.05.2003 р. № 189 та "Про затвердження Складу реквізитів та структури файлів інформаційного обміну між спеціально уповноваженим органом виконавчої влади з питань фінансового моніторингу та банками (філіями)" від 04.06.2003 р. № 233.

Положення про здійснення банками фінансового моніторингу було розроблене на виконання Законів України "Про Національний банк України", "Про банки і банківську діяльність", "Про запобігання та протидію легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, або фінансуванню тероризму" з метою запобігання використанню банківської системи для легалізації (відмивання) доходів, одержаних злочинним шляхом, або фінансування тероризму. Цим положенням установлено загальні вимоги Національного банку щодо порядку: обліку банку в спеціально уповноваженому органі як суб'єкта первинного фінансового моніторингу; виявлення та реєстрації банками фінансових операцій, що підлягають фінансовому моніторингу, стосовно яких є достатні підстави підозрювати, що вони пов'язані, стосуються або призначені для фінансування тероризму; ідентифікації, вивчення та класифікації клієнтів з урахуванням установлених банком критеріїв ризиків; надання банками спеціально уповноваженому органу інформації відповідно до вимог законодавства України з питань запобігання легалізації кримінальних доходів/фінансуванню тероризму; забезпечення управління ризиками легалізації кримінальних доходів/фінансування тероризму; зупинення за рішенням банку фінансових операцій у разі, якщо такі операції містять ознаки, передбачені ст. 15 і 16 Закону, чи якщо учасником або вигодоодержувачем за фінансовою операцією є особа, яку включено до переліку осіб, пов'язаних із здійсненням терористичної діяльності або щодо яких застосовано міжнародні санкції; забезпечення зупинення та/або відстеження (моніторингу) фінансових операцій клієнтів за рішенням (дорученням) спеціально уповноваженого органу у випадках, передбачених законом; погодження призначення та звільнення відповідального працівника банку [9].

Постанова Правління Національного банку України "Про затвердження Складу реквізитів та структури файлів інформаційного обміну між спеціально уповноваженим органом виконавчої влади з питань фінансового моніторингу та банками (філіями)" закріпила склад реквізитів та структури файлів інформаційного обміну між спеціально уповноваже-

ним органом виконавчої влади з питань фінансового моніторингу та банками (філіями), який поширюється на банки, філії іноземних банків та відокремлені підрозділи банків.

Наступним кроком на шляху формування правових механізмів протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, стало набуття чинності Указу Президента України "Про заходи щодо розвитку системи протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, і фінансуванню тероризму" від 22.07.2003 р. № 740. Цим нормативним актом Кабінету Міністрів України доручалося: а) забезпечити за участю Національного банку України впровадження Сорока рекомендацій Групи з розробки фінансових заходів боротьби з відмиванням грошей (FATF), затверджених у новій редакції на Берлінському засіданні Групи у червні 2003 р., розробити та внести в установленому порядку відповідні законопроекти; б) підготувати та подати у місячний строк для наступного внесення на розгляд Верховної Ради України проект Закону про внесення змін до Закону України "Про запобігання та протидію легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом" щодо визначення спеціально уповноваженого органу виконавчої влади з питань фінансового моніторингу центральним органом виконавчої влади зі спеціальним статусом. Таким чином, уряд повинен був розробити ряд нормативно-правових актів щодо утворення органу, який би займався безпосередньо питаннями фінансового моніторингу та виконання рекомендацій FATF.

Крім того, зазначеним Указом Президента України на Міністерство внутрішніх справ України, Службу безпеки України, Державну податкову адміністрацію України, Державну митну службу України, Головне контрольно-ревізійне управління України, Державний комітет у справах охорони державного кордону України були покладені такі завдання: систематично проводити спільні заходи щодо викриття та припинення сумнівних фінансових операцій, що здійснюються фізичними і юридичними особами, виявлення фактів маскування незаконного походження коштів або іншого майна, джерел їх походження; вивчити та узагальнити з використанням можливостей відомчих наукових установ міжнародний досвід у сфері запобігання та протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, і підготувати методичні рекомендації щодо вдосконалення роботи із запобігання, виявлення та припинення правопорушень, пов'язаних із легалізацією (відмиванням) таких доходів.

З метою впорядкування умов проведення первинного фінансового моніторингу як провідного заходу протидії легалізації незаконних доходів Кабінетом Міністрів України було затверджено Порядок проведення внутрішнього фінансового моніторингу суб'єктами господарювання, що провадять господарську діяльність з організації та утримання казино, інших гральних закладів, і ломбардами, що знайшов відображення в Постанові від 20.11.2003 р. № 1800.

У зв'язку з тим, що щороку від суб'єктів фінансового моніторингу та правоохоронних органів надходила велика кількість даних про діяльність різноманітних фізичних та юридичних осіб та рух грошових коштів між ними, необхідно було розробити систему збору та систематизації такої інформації. Для цього було прийнято Постанову Кабінету Міністрів України "Про Єдину державну інформаційну систему у сфері запобігання та протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, і фінансуванню тероризму" від 10.12.2003 р. № 1896. Її метою стало створення та визначення засад функціонування Єдиної інформаційної системи для забезпечення інформаційної взаємодії державних органів, які в межах своєї компетенції вживають заходів у сфері боротьби з легалізацією злочинних доходів і фінансуванням тероризму, комплексного аналізу інформації про незаконно одержані доходи або ті, що використовуються для фінансування тероризму, виявлення способів їх легалізації, інформаційної підтримки розроблення та здійснення заходів протидії легалізації злочинних доходів і фінансуванню тероризму. Ця програма розрахована на поетапне (2003–2006 рр.) формування Єдиної інформаційної системи, тобто сукупності нормативно-правових, організаційно-розпорядчих заходів, програмно-технічних та телекомунікаційних засобів, що забезпечують збирання, оброблення, накопичення, аналіз і зберігання інформації у сфері запобігання та протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, і фінансуванню тероризму, шляхом об'єднання відповідних інформаційних ресурсів баз даних центральних органів.

Кабінет Міністрів України Постановою "Деякі питання Державного департаменту фінансового моніторингу" від 25.08.2004 р. № 1081 визначив Державному департаменту фінансового моніторингу здійснити до 01.01.2005 р. організаційні заходи щодо утворення структурних підрозділів у регіонах України в межах бюджетних асигнувань, передбачених Державному департаменту фінансового моніторингу на 2004 р. [1].

Президентом України 30.09.2004 р. було видано Указ № 1156 "Про участь України як спостерігача в Євразійській групі з протидії легалізації злочинних доходів і фінансуванню тероризму".

У вересні 2004 р. Указом Президента України № 1144 було вирішено ліквідувати Державний департамент фінансового моніторингу, а в грудні цього ж року було утворено Державний комітет фінансового моні-

торингу України (Указ Президента України від 24.12.2004 р. № 1527).

Кабінетом Міністрів України 03.08.2005 р. прийнято Розпорядження № 315 "Про схвалення Концепції розвитку системи запобігання та протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, і фінансуванню тероризму на 2005–2010 рр." [13]. Цим нормативним актом передбачалося, що розвиток системи запобігання та протидії легалізації незаконних доходів і фінансуванню тероризму повинен здійснюватися за такими напрямами:

– запобігання виникненню передумов для легалізації незаконних доходів і фінансування тероризму;
– запобігання використанню слабких сторін фінансової системи з метою легалізації незаконних доходів і фінансування тероризму;
– удосконалення механізму регулювання та нагляду за суб'єктами первинного фінансового моніторингу;
– підвищення ефективності діяльності правоохоронних органів; створення ефективної системи взаємодії між зацікавленими органами виконавчої влади;
– підвищення кваліфікаційного рівня спеціалістів і рівня їх технічного забезпечення;
– участь у міжнародному співробітництві;
– формування у населення усвідомлення необхідності запобігання та протидії легалізації незаконних доходів і фінансуванню тероризму.

Надалі нормативно-правове забезпечення державних механізмів детінізації доходів громадян полягало в основному в прийнятті Державним комітетом фінансового моніторингу підзаконних нормативно-правових актів, спрямованих на сприяння виконанню приписів законів і правових актів вищих органів державної влади, та укладенні меморандумів і договорів про співпрацю з іншими державами. Так, важливе значення для протидії легалізації незаконних доходів мали такі накази Державного департаменту фінансового моніторингу Міністерства фінансів України:

– "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" від 24.04.2003 р. № 40;
– "Про затвердження Порядку проведення перевірок з питань запобігання та протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом" від 05.08.2003 р. № 26;
– "Про затвердження Порядку застосування Державною комісією з регулювання ринків фінансових послуг України штрафів за невиконання (неналежне виконання) вимог Закону України "Про запобігання та протидію легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом" від 13.11.2003 р. № 120;
– "Про затвердження Типового положення про функціональну підсистему Єдиної державної інформаційної системи у сфері запобігання та протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, і фінансуванню тероризму" від 24.03.2006 р. № 56;
– "Про затвердження Порядку розгляду Державним комітетом фінансового моніторингу України справ про порушення вимог законодавства, що регулює діяльність у сфері запобігання та протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, та застосування санкцій" від 15.07.2010 р. № 112 тощо.

Крім того, було підписано велику кількість меморандумів про взаєморозуміння між Державним комітетом фінансового моніторингу України та подібними органами із запобігання відмиванню грошей інших держав.

Також важливе значення для протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, мають правові акти та листи Національного банку України, що визначають порядок діяльності банків України із запобігання, виявлення та припинення такої протиправної діяльності.

Указом Президента України "Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади" від 09.12.2010 р. № 1085 Державний комітет фінансового моніторингу України було реорганізовано в Державну службу фінансового моніторингу України. Відповідне Положення було затверджене Указом Президента України від 13.04.2011 р. № 466. Цим правовим актом було визначено її основні завдання, повноваження та правові й організаційні засади діяльності.

Розпорядженням Кабінету Міністрів України від 09.03.2011 р. № 190-р було схвалено Стратегію розвитку системи запобігання та протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, або фінансуванню тероризму на період до 2015 р. Її метою є визначення заходів законодавчого, організаційного та інституційного характеру, спрямованих на забезпечення стабільного та ефективного функціонування національної системи запобігання та протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, або фінансуванню тероризму.

Законом України "Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо запобігання легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом" від 21.04.2011 р. було внесено зміни до ряду законодавчих актів щодо встановлення відповідальності за маніпулювання на фондовому ринку.

На Пленарному засіданні FATF 16.02.2012 р. було схвалено нові Рекомендації Групи з

розробки фінансових заходів боротьби з відмиванням грошей та фінансування тероризму. Імплементація їх положень у законодавство України є надзвичайно важливим завданням, що стоїть перед нашою країною сьогодні.

У зв'язку з цим Держфінмоніторингом України було підготовлено проект Закону України "Про запобігання та протидію легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, або фінансуванню тероризму та фінансуванню розповсюдження зброї масового знищення", метою якого є виконання домовленостей в межах угоди "стенд-бай" (SBA) з Міжнародним валютним фондом і врахування пропозицій до національного законодавства експертів FATF, МВФ та Комітету Ради Європи з оцінки заходів протидії відмиванню коштів і фінансуванню тероризму (MONEYVAL). Відповідний Закон за № 1702-VII Закон Президент підписав 05.11.2014 р.

Таким чином, прийнятий Закон України "Про запобігання та протидію легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, або фінансуванню тероризму та фінансуванню розповсюдження зброї масового знищення" комплексно вдосконалює національне законодавство у сфері фінансового моніторингу за такими напрямами:

– запровадження національної оцінки ризиків системи фінансового моніторингу та вдосконалення ризик-орієнтовного підходу;
– виокремлення заходів щодо боротьби із фінансуванням розповсюдження зброї масового знищення;
– зміни до підходу щодо визначення предикатних злочинів (включення податкових злочинів до предикатних);
– вдосконалення законодавчих аспектів, які впливають на якість розслідування злочинів з легалізації (відмивання) доходів, одержаних злочинним шляхом;
– зміни до Кримінально-процесуального кодексу України (щодо підслідності злочинів з легалізації);
– здійснення фінансового моніторингу щодо національних публічних діячів та посадових осіб міжнародних організацій;
– встановлення порогу для міжнародних грошових переказів;
– зняття порогових сум для здійснення фінансового моніторингу ріелторами та нотаріусами;
– виключення осіб, які здійснюють операції з готівковими коштами на суму понад 150 тис. грн, з числа суб'єктів первинного фінансового моніторингу за рахунок введення обов'язкового моніторингу таких операцій банківськими установами;
– поліпшення процедури зупинення фінансових операцій.

А також формування загальнодержавної аналітичної бази даних для надання правоохоронним органам України та іноземних держав можливості виявляти, перевіряти й розслідувати злочини, пов'язані з відмиванням коштів та іншими незаконними фінансовими операціями.

IV. Висновки

Проведений аналіз нормативно-правового забезпечення державних механізмів детінізацій доходів громадян дає змогу зробити висновок, що за двадцять три роки в Україні була проведена значна робота в напрямі правового забезпечення запобігання, виявлення та припинення такої протиправної діяльності. Чинним законодавством урегульовано адміністративно-правовий статус суб'єктів такої протидії, порядок їх координації та взаємодії, основні заходи, яких вони вживають у цій сфері, порядок притягнення винних осіб до відповідальності.

Однак, на нашу думку, існують і певні прогалини. Так, у чинному законодавстві відсутній чіткий механізм проведення внутрішнього фінансового контролю; немає положень, що визначали б порядок координації та взаємодії суб'єктів протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом.

Що стосується міжнародно-правового регулювання, то доцільно було б розробити та прийняти єдиний комплексний міжнародний нормативно-правовий акт універсального характеру, що визначав би однакові для всіх держав-учасниць засади протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом.

Крім того, на нашу думку, необхідно розробити типову модель угоди про міжнародне співробітництво в досліджуваній сфері, яка б узагальнила досвід діяльності правоохоронних органів різних держав та визначала основні засади взаємодії держав у сфері запобігання, виявлення та припинення легалізації (відмивання) доходів, одержаних злочинним шляхом.

Список використаної літератури

1. Деякі питання Державного департаменту фінансового моніторингу : Постанова Кабінету Міністрів України від 25.08.2004 р. № 1081 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.zakon.rada.gov.ua.
2. Київець О. В. Міжнародно-правове регулювання боротьби з відмиванням "брудних" грошей : дис. … канд. юрид. наук : 12.00.11 / Олена Валеріївна Київець. – Київ, 2003. – 189 с.
3. Конвенція Організації Об'єднаних Націй "Про боротьбу проти незаконного обігу наркотичних засобів і психотропних речовин" від 20.12.1988 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: www.rada.kiev.ua.
4. Конвенція про відмивання, пошук, арешт та конфіскацію доходів, одержаних злочинним шляхом: Конвенція, Міжнародний документ [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=995_029.
5. Конвенція Ради Європи про відмивання, пошук, арешт та конфіскацію доходів, одержаних злочинним шляхом 1990 р.

[Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.sdfm.gov.ua/articles.php?cat_id=178&lang=uk.
6. Модельний закон про протидію легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом СНД; Модель, Міжнародний документ : Закон від 08.12.1998 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/997_e57.
7. Про внесення змін до деяких законів України з питань запобігання використанню банків та інших фінансових установ з метою легалізації (відмивання) доходів, одержаних злочинним шляхом : Закон України від 06.02.2003 р. № 485-IV // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 2003. – № 14. – Ст. 104.
8. Про запобігання та протидію легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, або фінансування тероризму : Закон України від 28.11.2002 р. № 249-IV // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 2003. – № 1. – Ст. 2.
9. Про затвердження Положення про здійснення банками фінансового моніторингу : Постанова Національного банку України від 14.05.2003 р. № 189 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/z0381-03.
10. Про затвердження Програми протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, на 2002 рік : Постанова Кабінету Міністрів України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/676-2002-п.
11. Про організаційно-правові основи боротьби з організованою злочинністю : Закон України від 30.06.1993 р.№ 3341-XII [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=3341-12.
12. Про Положення про Державну службу фінансового моніторингу України : Указ Президента України від 13.04.2011 р. № 466 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=466%2F2011.
13. Про схвалення Концепції розвитку системи запобігання та протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, і фінансуванню тероризму на 2005–2010 рр. : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 03.08.2005 р. № 315-р // Офіційний вісник України. – 2005. – № 32. – Ст. 1951.
14. Сучасні проблеми фінансового моніторингу : зб. матер. Першої Всеукраїнської наук.-практ. конф. (03 грудня 2008 р.). – Харків : ХНЕУ, 2008. – 128 с.
15. Storbeck J. Europol. Probleme und Losungen / J. Storbeck // Kriminalistik. – 1996. – № 1. – P. 17–21.

Стаття надійшла до редакції 19.11.2014.

Кривонос Л. В. Нормативно-правовое обеспечение государственных механизмов детенизации доходов граждан – определяющий фактор стабильной финансово-экономической системы Украины

В статье проанализировано становление в Украине правовой базы противодействия легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, начало которому положено в 1988 г. в связи с ратификацией Украиной ряда международных нормативно-правовых актов. Охарактеризованы национальные и международные нормативно-правовые акты в исследуемой сфере. Обоснована необходимость дополнения Закона Украины "О предотвращении и противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, или финансированию терроризма" положениями о субъектах контроля за первичным финансовым мониторингом и порядком его проведения, механизмом проведения внутреннего финансового контроля, порядком взаимодействия и координации субъектов противодействия легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем.

Ключевые слова: *легализация (отмывание) доходов, противодействие отмыванию доходов, финансирование терроризма, доходы, полученные преступным путем*

Kryvonos L. Legal Support of staTe Mechanisms Detonate Incomes is a Determining Factor for a Stable Economic and Financial System of Ukraine

The article analyzes the formation in Ukraine of the legal framework of combating the legalization (laundering) of incomes obtained in a criminal way began in 1988 and was associated with the ratification by Ukraine of a number of international legal acts. Characterized by national and international regulatory legal acts in the sphere in question.

The necessity of amendments to the law of Ukraine "On prevention and counteraction to legalization (laundering) of criminal proceeds or financing of terrorism" provisions of the control subjects of initial financial monitoring and procedures, mechanisms for internal financial control, the order of interaction and coordination entities anti-moneylaundering) of incomes obtained in a criminal way.

It is concluded that to improve the international legal regulation of combating legalization of criminally obtained income it is advisable to develop and adopt a single comprehensive international legal act of a universal character, which would determine same for all the member States on the basis of combating legalization (laundering) of incomes obtained in a criminal way.

Key words: *legalization (laundering) of anti-money income, terrorist financing, the proceeds of crime.*