



Анатолій Матіос,

кандидат юридичних наук,
заслужений юрист України,
заступник Керівника
Головного контрольного управління
Адміністрації Президента України

УДК 347

***Актуальні проблеми
правового регулювання системи
фінансового моніторингу***

Фінансове право ринкового типу є найбільш ефективною системою протидії так званому «тіньовому праву». Попри те, що тіньові відносини з моменту перебудови політико-економічної системи в пострадянських республіках набули особливо широкого розмаху, термін «тіньове право» введено в науковий обіг порівняно недавно [1, с. 12]. Тіньові відносини особливо інтенсивно розвиваються там, де адміністративно-командна система зламана, однак на заміну їй, останній, не з'явилися ринкові відносини цивілізованого типу [2]. На засіданні Міністрів фінансів та Голів центральних банків країн G 20 в лютому 2013 року в Москві одними з основних питань розглядалися проблеми існування так званого тіньового банкінгу (shadow banking) та створення глобального Ідентифікатора юридичних осіб (LSI) [3]. Тобто проблеми протидії відмиванню коштів, отриманих злочинним шляхом та боротьба

зі збільшенням частки тіньової економіки, є актуальним і тим, що впливає на функціонування глобальної фінансової архітектури. Так тіньову економіку Росії оцінили в 46% від ВВП країни. Про це йдеться у даних американського дослідницького інституту Global Financial Integrity. Учені підрахували, що за період з 1994 по 2011 рік з Росії незаконно вивели 211,5 млрд доларів. У цю суму включені хабарі, приховані від податків доходи і кошти, зароблені на торгівлі людьми, наркотиками, зброєю.

Фінансове право – це своєрідний масив, звідки черпаються юридичні норми, що встановлюють можливі форми правочинів, правила поведінки суб'єктів фінансово-правових відносин та відповідальність за порушення встановлених законодавством норм. При цьому важливо мати на увазі, що по суті фінансовий правопорядок установлюється, з одного боку, шляхом загальних правил, які забез-

печують формально рівне відношення до всіх адресатів; з іншого боку, – правил, які в достатній мірі викладені в законах та підзаконних актах, стабільні та легкодоступні і можуть бути застосовані в судах. Розуміти це важливо тому, що законодавчо чи нормативно не врегульовані (тобто, які не мають чіткої правової основи) фінансові явища і процеси автоматично освоюються в тіньовій сфері. Важливим елементом побудови фінансового правопорядку є система фінансового моніторингу та її законодавчо-правове регулювання. Крім того, після кризи 2008 року країни «великої двадцятки» активно переймаються питанням деофшоризації. Це було одним з основних питань, яке розглядалось на останньому саміті G20. Зрозуміло, що без побудови дієвої системи фінансового моніторингу протидіяти функціонуванню так званих територій з пільговим оподаткуванням буде неможливо. Прикладом активної боротьби з офшорами є останні події навколо Республіки Кіпр. Фактично країни ЄС своїм рішенням зобов'язали владу Кіпру ввести податок на депозитні вклади. На нашу думку, по суті, відбувся дефолт за гарантіями на банківські вклади, що в короткостроковій перспективі призведе до масового відтоку вкладів у багатьох країнах єврозони.

Окрім питання щодо проблематики правового забезпечення системи фінансового моніторингу у своїх працях досліджували такі науковці: Л. К. Воронова, І. М. Гаєвський, О. Є. Користін, А. Т. Ковальчук, Б. Г. Литвак, Л. А. Савченко та інші.

В останні роки у сфері фінансового моніторингу відбувається активна зміна законодавства, так у грудні 2002 року був прийнятий Закон України «Про запобігання та протидію легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом», який, як запевняють фахівці з Державної служби фінансового моніторингу на мо-

мент вступу в дію відповідав кращим європейським та світовим зразкам [4]. Хоча, на нашу думку, сам факт перебування України у 2001–2004 роках у так званому «чорному» списку FATF говорить про певний непотрібний оптимізм у цьому питанні. Перебування у «чорному» списку FATF супроводжувалося (відповідно до рекомендацій FATF) обмеженням кореспондентських відносин з банками України; детальним вивченням усіх фінансових операцій з підприємствами та особами України (і як результат затримка платежів); довготривалою втратою репутації України тощо.

У травні 2010 року Президент України підписав Закон України про внесення змін в базовий закон [5], який цілком відповідає міжнародній практиці та спрямований на впровадження у національне законодавство вимог та положень Сорока Рекомендацій FATF [6], Конвенції Ради Європи про відмивання, пошук, арешт та конфіскацію доходів, одержаних злочинним шляхом, та про фінансування тероризму [7], а також Директиви 2005/60/ЄС Європейського Парламенту і Ради Європи щодо запобігання використанню фінансової системи з метою відмивання коштів для фінансування тероризму [8].

Перш за все необхідно зазначити, що відповідно до 26 Рекомендацій Групи з розроблення заходів боротьби з відмиванням коштів та фінансуванням тероризму в Україні функціонує Державна служба фінансового моніторингу як відповідний підрозділ фінансової розвідки як національний центр для отримання, оброблення та аналізу інформації про підозрілі операції [6]. Крім того, міжнародні рекомендації пропонують наділити фінансову розвідку доступом (безпосереднім чи опосередкованим), на регулярній основі до фінансової, адміністративної та правоохоронної інформації, яка їй необхідна для належного виконання своїх функцій, включаючи

аналіз повідомлень про підозрілі операції.

Задля об'єктивності потрібно відзначити, що не дивлячись на «несприйняття» країнами заходу нинішньої державної політики України, Держфінмоніторингом проводилася робота з виконання вимог і рекомендацій міжнародних організацій, в частині побудови дієвої національної системи по протидії відмиванню коштів та фінансуванню тероризму. Підсумком цієї роботи стало прийняття рішення FATF від 28 жовтня 2011 року щодо припинення моніторингу і виключення України із переліку країн, які мають стратегічні недоліки системи протидії відмиванню коштів та фінансуванню тероризму (так званий «сірий» список ФАТФ).

Звичайно, боротьба з відмиванням коштів отриманих злочинним шляхом, як і будь-яка новостворена система, не змогла уникнути недоліків та прогалин.

Так, створена Урядом система оброблення та аналізу інформації про фінансові операції, що підлягають фінансовому моніторингу не забезпечує об'єктивності прийняття рішень та не дозволяє будь-якому контролюючому органу (в тому числі Верховній Раді України, через відповідні Комітети) провести перевірку законності та повноти проведення оброблення та аналізу інформації про зазначені фінансові операції. Відповідно до ст. 12 Закону України «Про запобігання та протидію легалізації (відмивання) доходів, одержаних злочинним шляхом, або фінансуванню тероризму» Держфінмоніторингу як уповноваженому органу заборонено розкривати або передавати будь-кому одержану від суб'єктів первинного фінансового моніторингу інформацію, що, по суті, дало змогу створити внутрішню систему, діяльність якої неможливо проаналізувати.

Важливою юридичною конструкцією протидії легалізації (відмивання)

злочинних доходів є право Держфінмоніторингу зупиняти підозрілі фінансові операції. Відповідно до пункту 17 частини другої статті 6, частин другої, третьої, п'ятої статті 17 та частини п'ятої статті 22 вищезазначеного Закону та з метою визначення процедури зупинення фінансових операцій, стосовно яких є підозра, що вони пов'язані з легалізацією (відмиванням) доходів, одержаних злочинним шляхом, або фінансуванням тероризму, чи щодо яких застосовані міжнародні санкції Міністерством фінансів України прийнято наказ № 992 від 14.09.2012, що зареєстрований в Міністерстві юстиції України 05.10.2012 за № 1694/22006 «Про затвердження Порядку прийняття Державною службою фінансового моніторингу України рішення про зупинення фінансових операцій».

Відповідно до розробленого Порядку визначено процедуру прийняття Держфінмоніторингом України відповідних рішень та доручень.

Проте як свідчить статистика, ця важлива складова процесу запобігання легалізації (відмивання) доходів, одержаних злочинним шляхом норма майже не діє. За даними Держфінмоніторингу протягом 2010 року було прийнято 20 рішень та направлено 2 доручення про зупинення фінансових операцій, протягом 6 місяців 2011 року – 9 рішень щодо зупинення фінансових операцій.

Протягом 2012 року Держфінмоніторингом України на виконання статей 18 та 20 Закону підготовлено та направлено суб'єктам первинного фінансового моніторингу для виконання 120 рішень та надано 6 доручень про зупинення фінансових операцій, на загальну суму близько 140 млн грн.:

– 6 рішень – у порядку частини другої статті 17 Закону, на загальну суму 0,8 млн грн.;

– 59 рішень – у порядку частини третьої статті 17 Закону, на загальну суму 59,9 млн грн.;

– 55 рішень – у порядку частини п'ятої статті 17 Закону, на загальну суму 50,2 млн грн.;

– 6 доручень – у порядку частини п'ятої статті 22 Закону, на загальну суму 33,1 млн грн.

Крім того, потребують невідкладного нормативно-правового врегулювання процедури фінансового моніторингу операцій з векселями (векселями з бланковим індосаментом на пред'явника). Фактично, на сьогодні, обсяги фінансових операцій страхових компаній з векселями за даними Держфінмоніторингу критично різняться від аналогічних даних нині Міністерства доходів і зборів. Як показує світова практика, саме операції з цінними паперами є високоризикованим фінансовим інструментом, через який відбувається легалізація доходів, тому на часі розробити і прийняти відповідні зміни до законодавства, в частині мінімізації ризиків відмивання коштів на ринку цінних паперів.

Отже, підсумовуючи, зазначимо, що, незважаючи на координуючу

роль FATF, у нашій державі проблема боротьби з «відмиванням брудних коштів» вирішується з урахуванням національної специфіки. Механізми «відмивання» тінювих капіталів надзвичайно різноманітні і охоплюють різні за характером фінансові операції. Це надзвичайно ускладнює регулювання протидії цьому феномену на основі одного законодавчого акта. Досить ефективною може стати система протидії «парасолькового» типу, що спеціально регулює основні проблемні напрями і є своєрідним каркасом правових заходів по боротьбі з «відмиванням» капіталів, отриманих злочинним шляхом. Для цього, насамперед, необхідно розширити інформаційні ресурси єдиної державної інформаційної системи у сфері запобігання та протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, або фінансуванню тероризму, і модернізувати технології оброблення інформації про підозрілі фінансові операції.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Баранов В. М. Теневое право / В. М. Баранов. – Н. Новгород, 2002. – 321 с.
2. Мазур І. І. Детінізація економіки в трансформаційних суспільствах : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня докт. екон. наук: спец. 08.00.01 «Економічна теорія» / І. І. Мазур. – Київ, 2007. – С. 40.
3. Фінансова G20 комюніке. Режим доступу : <http://zn.ua/ECONOMICS/finansova-ya-g20-uzhestochit-regulirovanie-po-vsem-frontam.html>
4. Чижмарь К. І. Актуальні питання фінансового моніторингу у сфері запобігання та протидії легалізації доходів, їх злочинним шляхом, для суб'єктів первинного фінансового рингу, державне регулювання і нагляд за діяльністю яких здійснює Міністерство юстиції України / К. І. Чижмарь, І. М. Гаєвський. – К. : Офіційне видання, 2010. – С. 112.
5. Закон України Про внесення змін до Закону України «Про запобігання та протидію легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом» : Закон України від 18 травня 2010 р. № 2258-VI // Відомості Верховної Ради України. – 2010. – № 29. – С. 392.
6. Сорок Рекомендацій Групи з розробки фінансових заходів боротьби з відмиванням грошей (FATF): Міжнародний документ від 25 вересня 2003 р. // Урядовий кур'єр від 25 вересня 2003 р. – № 179.
7. Конвенція про відмивання, пошук, арешт та конфіскацію доходів, одержаних злочинним шляхом.: Міжнародний документ від 8 листопада 1990 р. // Офіційний вісник України від 16 квітня 1998 р. – 1998. – № 13. – С. 304.

8. Директива 2005/60/ЄС Європейського Парламенту та Ради про запобігання використанню фінансової системи з метою відмивання коштів та фінансування тероризму : Міжнародний документ від 26 жовтня 2005 р. // Законодавчі і нормативні акти з банківської діяльності від 06 червня 2007 р. – 2007. – № 6.

9. Наказ Міністерства фінансів України № 992 «Про затвердження Порядку прийняття Державною службою фінансового моніторингу України рішення про зупинення фінансових операцій» // Офіційний вісник України № 82. – 2012. – С. 415.

Матиос А. В. Актуальні проблеми правового регулювання системи фінансового моніторингу

У статті проаналізовано сучасний стан системи фінансового моніторингу, визначено основні недоліки та запропоновані правові механізми її удосконалення.

Ключові слова: фінансовий моніторинг, боротьба з відмиванням коштів, Державна служба фінансового моніторингу, Група з розроблення заходів боротьби з відмиванням коштів та фінансуванням тероризму.

Матиос А. В. Актуальные проблемы правового регулирования системы финансового мониторинга

В статье проанализировано современное состояние системы финансового мониторинга, определены основные недостатки и предложены правовые механизмы ее усовершенствования.

Ключевые слова: финансовый мониторинг, борьба с отмыванием средств, Государственная служба финансового мониторинга, Группа по разработке финансовых мер борьбы с отмыванием денег и финансирования терроризма.

Matios A. Topical issues of legal regulation of the system of financial monitoring

The article analyzed the current state of the financial monitoring system, identified the main shortcomings and proposes legal mechanisms for its improvement.

Key words: financial monitoring, counteraction to money laundering, the state financial monitoring service of Ukraine, Financial Action Task Force on Money Laundering (FATF).