



**Ігор Гаєвський,**

кандидат юридичних наук, доцент,  
начальник юридичного управління  
Державної служби фінансового  
моніторингу України

УДК 347.73

## **Новий закон про боротьбу з відмиванням коштів: аналіз сутності та мети правового регулювання**

Чотири роки назад – у 2010-му році було суттєво оновлено національне законодавство у сфері запобігання та протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, або фінансуванню тероризму. Прийнято нову редакцію Закону [1], змінено підзаконне нормативно-правове регулювання.

У жовтні цього року сталась не менш важлива подія – Верховною Радою України прийнято новий Закон України «Про запобігання та протидію легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, фінансуванню тероризму та фінансуванню розповсюдження зброї масового знищення» [2], що беззаперечно надасть поштовх до подальшої розбудови системи боротьби з відмиванням коштів.

Проект цього Закону був зареєстрований у Парламенті лише 12 вересня поточного року, вже 7 жовтня був прийнятий в першому читанні за основу, а через тиждень – 14 жовтня у другому читанні та в цілому як Закон. Це неймовірно швидко і безпрецедентне прийняття

Верховною Радою подібного роду законодавчої ініціативи, адже (із преамбули Закону) Закон спрямований на захист прав та законних інтересів громадян, суспільства і держави, забезпечення національної безпеки шляхом визначення правового механізму протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, фінансуванню тероризму та фінансуванню розповсюдження зброї масового знищення, а також формування загальнодержавної багатоджерельної аналітичної бази даних для надання правоохоронним органам України та іноземних держав можливості виявляти, перевіряти і розслідувати злочини, пов'язані з відмиванням коштів та іншими незаконними фінансовими операціями.

Іншими словами – це заходи фінансового моніторингу, які проводяться на всіх фінансових ринках, ринку цінних паперів, ринках не фінансових професій і занять, правоохоронними та контролюючими органами, – і носять у взаємозв'язку подекуди суперечливий характер.



Вивченням та аналізом законодавчих аспектів організації системи фінансового моніторингу займалась значна кількість науковців та практиків, серед яких можна відзначити праці Ковальчука А.Т., Користіна О.Є., Матіоса А.В., Усатого Г.А., Чубенка А.Г. та ін. При цьому, незважаючи на достатню проробленість порушеної тематики, аналіз нового Закону у цій сфері [2] через його нещодавнє прийняття ще не проводився взагалі. Тому, проведене дослідження є актуальним і своєчасним, та, напевне, може задовольнити наявний інформаційний попит для подальших наукових дискусій.

Метою цієї статті є аналіз ключових положень нового антилегалізаційного Закону України, надання оцінки ступеню досягнення мети його правового регулювання та розробка пропозицій щодо подальших кроків для удосконалення національної системи запобігання та протидії відмиванню доходів, одержаних злочинним шляхом.

Багато науковців та практиків задавались запитаннями щодо ступеню виправданості законодавства з питань фінансового моніторингу, ще починаючи із 2002-го року – з часу прийняття першого Закону у цій сфері [3]. Адже, одночасно із урегульованістю цих суспільних відносин, держава отримала інший негативний результат – покладання на приватний сектор до цього невластивих обов'язків щодо звітування державі про підозрілі операції своїх клієнтів.

Зустрічаються думки, що передбачені Законом механізми реалізації міжнародних вимог у цій сфері є надмірними і непропорційними (з огляду на ризики та характер суспільної небезпеки, задля попередження якої він запроваджується, та неможливість під час їх застосування належного забезпечення конституційних прав і свобод людини і громадянина), не враховують конституційної моделі організації влади в Україні і певною мірою виходять за межі міжнародно-правових зобов'язань України.

Критика цієї сфери законодавства доходить навіть до того, що утверджуються позиції, що відтворення окремих універсальних положень міжнародних угод або їх розширена інтерпретація без урахування вимог законодавства України не враховує вимог статті 3 Конституції України [4], за якою права і свободи людини та їх гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності держави, а утвердження та забезпечення прав і свобод людини є головним обов'язком держави.

Насамперед це стосується реалізації вимог статті 32 Конституції України [4], оскільки як новим Законом, так і його попередниками, пропонується покласти обов'язок щодо збору персональної інформації, обсяг і межі якої законом вичерпно не визначені, на суб'єктів первинного фінансового моніторингу (якими є банки, страховики, кредитні спілки, ломбарди та інші фінансові установи, професійні учасники фондового ринку, платіжні організації, нотаріуси, адвокати, аудитори та ін.).

Критичних ударів зазнають ці норми і тому, що положеннями Закону, окрім часткового покладення функцій держави щодо боротьби з відмиванням доходів, одержаних злочинним шляхом, на суб'єктів недержавного сектору та за їх рахунок, певною мірою легалізується здійснення по суті оперативно-розшукової діяльності приватними особами. Наприклад, шляхом збору інформації про фінансовий стан клієнтів, їх ідентифікаційні дані, ризикові фінансові операції – та надання такої інформації до підрозділу фінансової розвідки (Держфінмоніторингу).

На нашу думку, захист національної безпеки та економічного добробуту громадян і держави повинен базуватись, інколи, і не на зовсім безспірних засадах.

Локомотивом для розробки такого законодавства в Україні, а також для постійного (подальшого) його удосконалення є міжнародні зобов'язання, які наша Держава



гарантує, як член Організації Об'єднаних Націй. Це дотримання Стандартів Групи з розробки фінансових заходів боротьби з відмиванням грошей (FATF).

16 лютого 2012 року на Пленарному засіданні FATF схвалено останню редакцію оновлених Рекомендацій FATF [5].

Новий Закон прийнято в першу чергу для імплементації цих міжнародних стандартів. Однак, не слід забувати і те, що метою його прийняття є і виконання домовленостей в рамках угоди «стенд-бай» (SBA) з Міжнародним валютним фондом та урахування пропозицій до національного законодавства експертів Комітету Ради Європи з оцінки заходів протидії відмиванню коштів та фінансуванню тероризму (MONEYVAL) [6].

Закон підтримано в рамках антикорупційних ініціатив Уряду та підтверджує європейський вибір розвитку нашої держави.

Відповідно до пояснювальної записки до проекту Закону, що розміщена на офіційному веб-сайті Верховної Ради України, [7] Законом пропонується комплексно удосконалити національне законодавство в сфері фінансового моніторингу за такими напрямками:

- запровадження національної оцінки ризиків системи фінансового моніторингу та удосконалення 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 Кримінального 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 150000 грн., з числа суб'єктів первинного фінансового моніторингу за рахунок введення обов'язкового моніторингу таких операцій банківськими установами;

- поліпшення процедури зупинення фінансових операцій.

Безумовно всі вище перелічені новели потрібні та актуальні в сьогоденних умовах. Навряд чи хтось буде вдаватись у суперечку щодо доцільності вдосконалення якості розслідування злочинів з легалізації (відмивання) доходів, одержаних злочинним шляхом, або ж здійснення моніторингу фінансових операцій національних публічних діячів.

Закон дійсно комплексно вирішує поставлену перед ним мету правового регулювання, так як одночасно вносить зміни до низки інших законодавчих актів, серед яких Цивільний, Кримінальний, Кримінальний процесуальний Кодекси та Кодекс України про адміністративні правопорушення, Закони України «Про банки і банківську діяльність», «Про фінансові послуги та державне регулювання ринків фінансових послуг», «Про страхування», «Про кредитні спілки», «Про боротьбу з тероризмом», «Про громадські об'єднання», «Про виконавче провадження», «Про адвокатуру та адвокатську діяльність», «Про нотаріат» та ін.

Майже всі норми нового Закону по своїй сутності є нормами, які впливають із попереднього Закону про боротьбу з відмиванням, та зумовлені необхідністю впровадження міжнародних стандартів у цій сфері.

Тому, діяльність суб'єктів первинного фінансового моніторингу щодо збору інформації про свого клієнта є необхідним чинником для виявлення підозрілих фінансових операцій, що можуть бути пов'язані з відмиванням коштів або фінансуванням тероризму. Крім того, ця інформація потрібна суб'єкту для проведення оцінки ризиків діяльності таких осіб.

Слід підкреслити, що Закон не змінює існуючі на сьогоднішній день принципи роботи суб'єктів первинного фінансового моніторингу, а навпаки конкретизує їх, уточнює та упорядковує.

Однак, незважаючи на позитивний ефект захищеності економічної безпеки та добробуту суспільства, якого вже вдалося досягнути прийнятим Законом, завжди є що удосконаливати далі.

В першу чергу це стосується розробки нової підзаконної бази нормативних актів, спрямованої на реалізацію Закону. Це нові акти Кабінету Міністрів України, суб'єктів державного фінансового моніторингу, правоохоронних органів.

Незважаючи на те, що реалізація Закону напряду не потребує додаткових витрат з Державного бюджету України, однак у разі створення, наприклад, реєстру національних публічних діячів – можливі додаткові витрати. Це ж відноситься і до проведення національної оцінки ризиків відмивання коштів та фінансування тероризму.

І найголовніше – слід розпочати роботу щодо розробки проекту нової Стратегії розвитку системи запобігання та протидії легалізації (відмивання) доходів, одержаних злочинним шляхом, фінансуванню тероризму та фінансуванню розповсюдження зброї масового знищення на період до 2020 року, оскільки чинна Стратегія стосується періоду до 2015 року [8]. Цей документ має стати орієнтиром для розв'язання ключових проблем шляхом об'єд-

нання зусиль державних органів і приватного сектору для удосконалення національної системи запобігання та протидії відмиванню доходів, одержаних злочинним шляхом.

На нашу думку, окремо слід акцентувати увагу на необхідності опрацювання питання щодо відмови від обов'язкового фінансового моніторингу та поступового переходу на використання ризик-орієнтованого підходу при здійсненні заходів із звітування про підозрілі фінансові операції.

Відповідно, слід вже зараз ропочати розробки нового бачення концепції фінансового моніторингу, для того, щоб не просто приймати нові закони для імплементації міжнародних стандартів, а самим на базі власних винаходів вносити пропозиції для розробки таких світових стандартів.

Однак, всі ці застереження не зменшують важливості події прийнятого нового Закону [2]. Звісно Закон не є панацеєю від легалізації «кримінальних» активів або ж фінансування тероризму. Ефективність роботи учасників національної системи фінансового моніторингу, хоч і залежить прямо від належного правового регулювання, але може й піддаватись впливам інших чинників (в т.ч. корупціогенних). Тому реальний соціальний ефект від прийняття цього Закону за найскромнішими оцінками варто очікувати не раніше року після набрання ним чинності.

Досягнуту ефективність зможуть оцінити експерти Комітету Ради Європи з оцінки заходів протидії відмиванню коштів та фінансуванню тероризму (MONEYVAL), які будуть оцінювати Україну на предмет дотримання міжнародних стандартів протидії відмиванню коштів та фінансуванню тероризму [9].

Тому державним органам та приватному сектору рівнозначно слід не тільки розуміти дух прийнятого Закону, а й показати високу ефективність його правозастосування.

### Список використаних джерел

1. *Про внесення змін до Закону України «Про запобігання та протидію легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом»:* Закон України, від 18 травня 2010 р. № 2258 // *Голос України*. – 2010. – № 93.
2. *Про запобігання та протидію легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, фінансуванню тероризму та фінансуванню розповсюдження зброї масового знищення:* Закон України, від 14 жовтня 2014 р. № 1702-VII // *Голос України*. – 2014. – № 216.
3. *Про запобігання та протидію легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом:* Закон України, від 28 листопада 2002 р. № 249-IV // *Урядовий кур'єр*. – 2002. – № 231.
4. *Конституція України*, від 28 червня 1996 р. № 254к/96-ВР // *Відомості Верховної Ради України*. – 1996. – № 30. – Ст. 141.
5. *Міжнародні стандарти з протидії відмиванню доходів та фінансуванню тероризму і розповсюдженню зброї масового знищення:* [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://www.sdfm.gov.ua/content/file/Site\\_docs/2012/22.03.2012/1.pdf](http://www.sdfm.gov.ua/content/file/Site_docs/2012/22.03.2012/1.pdf)
6. *Урядом схвалено ключовий проект Закону в сфері боротьби з відмиванням коштів та фінансуванням тероризму:* [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://www.sdfm.gov.ua/news.php?news\\_id=2654&lang=uk&archived=1](http://www.sdfm.gov.ua/news.php?news_id=2654&lang=uk&archived=1)
7. *Проект Закону про запобігання та протидію легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, фінансуванню тероризму та фінансуванню розповсюдження зброї масового знищення:* [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=52162](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=52162)
8. *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, 9 березня 2011 р. № 190-р // *Урядовий кур'єр*. – 2011. – № 88.
9. *Офіційний веб-сайт Комітету Ради Європи з оцінки заходів протидії відмиванню коштів та фінансуванню тероризму (MONEYVAL):* [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/moneyval/>

#### **Гаєвський І. М. Новий закон про боротьбу з відмиванням коштів: аналіз сутності та мети правового регулювання**

Проаналізовано новий антилегалізаційний Закон України. Надана оцінка ступеню досягнення мети його правового регулювання на основі порівняння з попереднім законом у цій сфері. Запропоновано подальші кроки для удосконалення національної системи запобігання та протидії відмиванню доходів, одержаних злочинним шляхом.

**Ключові слова:** відмивання коштів, легалізація, інформація, моніторинг фінансових операцій, FATF, MONEYVAL.

#### **Гаевский И. Н. Новый закон о борьбе с отмыванием денег: анализ сущности и целей правового регулирования**

Проанализировано новый антилегализационный Закон Украины. Предоставлена оценка мере достижения целей его правового регулирования на основе сравнения с предыдущим законом в этой сфере. Предложены дальнейшие шаги для усовершенствования национальной системы предотвращения и противодействия отмыванию доходов, полученных преступным путем.

**Ключевые слова:** отмывание денег, легализация, информация, мониторинг финансовых операций, FATF, MONEYVAL.

**Gaievskiy I. The new law on combating money laundering: an analysis of the nature and purpose of legal regulation**

The new antilegalization Law of Ukraine was analyzed. The degree of the achievement of its legal regulation on the basis of comparison with the previous law in this area was provided. The further steps to improve the national system of prevention and counteraction to legalization (laundering) of the proceeds of crime were proposed.

**Key words:** money laundering, legalization, information, monitoring of financial transactions, FATF, MONEYVAL.