

УДК 336.71.078.3

**Д. В. Шиян, Севастопольський інститут банківської справи
Української академії банківської справи НБУ**

СУБ'ЄКТИ ФІНАНСОВОГО МОНІТОРИНГУ

У статті проаналізовані підходи до структуризації суб'єктів фінансового моніторингу. Автором запропоновано розглядати суб'єкти фінансового моніторингу на двох рівнях: національному та наднаціональному. В основу систематизації суб'єктів фінансового моніторингу покладено їх роль та місце в процесі боротьби з відмиванням грошей та фінансуванням тероризму.

Ключові слова: фінансовий моніторинг, організаційне забезпечення, систематизація суб'єктів фінансового моніторингу.

Постановка проблеми. Поширення процесів відмивання грошей та фінансування тероризму є однією з найбільш актуальних проблем сьогодення. Недосконалість національних механізмів регулювання фінансової системи сприяє швидкому переміщенню “брудних” грошей через національні кордони. Організована злочинність проникає у фінансові установи, шляхом інвестування встановлює контроль над найбільшими секторами економіки, сприяє розвитку корупції та лобізму. Вплив кримінальних структур на політику і економіку становить реальну загрозу для стабільності фінансово-кредитної системи країни та її національної безпеки в цілому. Тому високої актуальності набуває питання удосконалення методичного і практичного забезпечення процесу протидії легалізації злочинних доходів.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Питання організації системи протидії легалізації доходів, одержаних злочинним шляхом, та фінансуванню тероризму з використанням банківського сектору достатньо широко висвітлені в економічній літературі в працях таких зарубіжних учених, як Г. Гереев, І. Одех, П. Ройтер і М. Труман, П. Шотт, І. Ющенко), та вітчизняних науковців, як С. Дмитров, А. Єжов, В. Коваленко, М. Колдовський, О. Бережний та ін. Проте малодослідженими залишаються питання щодо організаційного забезпечення функціонування таких систем.

Національне законодавство у сфері запобігання та протидії легалізації злочинних доходів та фінансуванню тероризму значно обмежує коло суб'єктів фінансового моніторингу суб'єктами первинного та державного фінансового моніторингу [6].

В юридичній літературі питання виділення суб'єктів фінансового моніторингу у межах вивчення загальної проблеми протидії відмиванню грошей та фінансуванню тероризму досліджені такими науковцями: О. А. Клименко [3], Ю. Ю. Басова [1], Є. В. Павліченко [4],

С. А. Буткевич [2]. Підходи, що запропоновані цими авторами, дають можливість досить повно аналізувати повноваження суб'єктів та їх взаємозв'язки між собою, проте перешкоджають розумінню справжнього місця і ролі суб'єктів у процесі здійснення моніторингу.

Отже, незважаючи на актуальність та практичне значення проблеми, системного підходу до виділення суб'єктів фінансового моніторингу так і не було сформульовано.

Мета статті – систематизація суб'єктів фінансового моніторингу.

Виклад основного матеріалу. Очевидним є те, що питання боротьби з відмиванням грошей є транснаціональним. Особливого ж загострення дана проблема набуває в умовах фінансової глобалізації і розвитку новітніх інформаційних технологій. Для злочинних угруповань не існує кордонів, свідченням чого є терористичні акти в США, Росії та інших країнах, що займають вагомі позиції в світовій економіці. Ситуацію погіршує і те, що правоохоронні органи стикаються з багатьма міжнародними перепонами, оскільки повинні діяти в межах законодавства. У даних умовах світова спільнота дійшла висновку, що жодній країні боротися з цим явищем поодиночки неможливо, і лише спільними зусиллями усіх країн можна протистояти процесам відмивання “брудних” грошей та фінансуванню тероризму. Враховуючи це, суб'єктів фінансового моніторингу у першу чергу слід розглядати на національному та наднаціональному рівнях.

Наднаціональний рівень суб'єктів фінансового моніторингу представлений міжнародними та регіональними організаціями, які розробляють та встановлюють стандарти у сфері протидії відмиванню грошей та фінансуванню тероризму, забезпечують координацію суб'єктів національного рівня у світових масштабах. Виходячи з їхньої участі у процесі протидії легалізації злочинних доходів та фінансування тероризму, такі організації слід поділити на прямих та непрямих учасників. Компетенція непрямих суб'єктів фінансового моніторингу зводиться до розробки, встановлення та впровадження стандартів у сфері протидії відмиванню грошей та фінансуванню тероризму. До категорії таких суб'єктів слід віднести ООН, FATF, Базельський комітет з банківського нагляду, Міжнародну асоціацію органів нагляду у сфері страхування, Міжнародну організацію комісій з цінних паперів, підрозділи Євросоюзу, Світового банку, МВФ, регіональні групи протидії відмиванню грошей та фінансуванню тероризму тощо.

Компетенція прямих учасників зводиться до забезпечення у світових масштабах координації суб'єктів національного рівня в процесі протидії відмиванню грошей та фінансуванню тероризму. До таких суб'єктів можна віднести Егмонтську групу підрозділів фінансових розвідок, Міжнародну організацію кримінальної поліції (Інтерпол) та ін.

Згідно із законодавством суб'єкти фінансового моніторингу національного рівня розподілено на дві групи: суб'єкти первинного та суб'єкти державного фінансового моніторингу [6].

Суб'єкти первинного фінансового моніторингу забезпечують виявлення операцій, які підлягають обов'язковому фінансовому моніторингу та операцій, пов'язаних з легалізацією доходів, шляхом порівняння нормативно закріплених ознак операцій, які підлягають обов'язковому та внутрішньому фінансовому моніторингу, з ознаками операцій, які проводить суб'єкт первинного фінансового моніторингу. Суб'єктами первинного фінансового моніторингу є банки, страхові та інші фінансові установи, платіжні організації, фондові біржі, професійні учасники ринку цінних паперів, а також інші юридичні та фізичні особи, які відповідно до законодавства здійснюють фінансові операції чи надають фінансові послуги.

Суб'єкти державного фінансового моніторингу забезпечують перевірку вищевказаної інформації про зв'язок фінансових операцій з легалізацією доходів, здобутих злочинним шляхом, а також здійснюють регулювання та нагляд за діяльністю суб'єктів первинного фінансового моніторингу. Суб'єктами державного фінансового моніторингу є Національний банк України, Міністерство фінансів України, Міністерство юстиції України, Міністерство транспорту та зв'язку України, Міністерство економіки України, Національна комісія з цінних паперів та фондового ринку, національна комісія, що здійснює державне регулювання у сфері ринків фінансових послуг, Державна служба фінансового моніторингу (далі – Держфінмоніторинг, або ДСФМ).

Підхід, запропонований законодавцем, не відносить до кола суб'єктів фінансового моніторингу органи, що порушують кримінальні справи, здійснюють розслідування, оперативно-розшукову діяльність у сфері відмивання грошей та фінансування тероризму. Це в свою чергу не дає можливості забезпечити належне виконання усіх функцій фінансового моніторингу, зокрема правоохоронної.

Питання виділення суб'єктів фінансового моніторингу в національних масштабах досліджувались науковцями у межах вивчення загальної проблеми протидії відмиванню грошей та фінансуванню тероризму, серед яких О. А. Клименко, Ю. Ю. Басова, Є. В. Павліченко, С. А. Буткевич.

В юридичній літературі основу класифікації суб'єктів фінансового моніторингу складає обсяг компетенції у сфері боротьби з відмиванням доходів, отриманих злочинним шляхом. Зокрема, О. А. Клименко

виділив три групи органів, уповноважених протидіяти відмиванню доходів, одержаних злочинним шляхом [3]:

- суб'єкти, основними функціями яких є протидія легалізації доходів, здобутих злочинним шляхом. З урахуванням останніх змін законодавства до них належать Держфінмоніторинг, Рада з питань дослідження методів та тенденцій у відмиванні доходів, одержаних злочинним шляхом, і фінансуванні тероризму;
- суб'єкти, які здійснюють протидію легалізації доходів, здобутих злочинним шляхом, в межах напрямку боротьби з організованою злочинністю: Координаційний комітет по боротьбі з корупцією і організованою злочинністю при Президентові України; спеціальні підрозділи по боротьбі з організованою злочинністю органів внутрішніх справ України; спеціальні підрозділи по боротьбі з корупцією та організованою злочинністю Служби безпеки України;
- суб'єкти, які здійснюють протидію легалізації доходів, здобутих злочинним шляхом, в межах покладених на них основних функцій: правоохоронні органи; органи, що мають контрольні повноваження (Національний банк України, Міністерство фінансів України, Міністерство юстиції України, Міністерство транспорту та зв'язку України, Міністерство економіки України, Національна комісія з цінних паперів та фондового ринку, національна комісія, що здійснює державне регулювання у сфері ринків фінансових послуг), суб'єкти первинного фінансового моніторингу.

Науковець Є. В. Павліченко також пропонує підхід до класифікації суб'єктів фінансового моніторингу, основу якого складає компетенція щодо його здійснення, тобто цілі, сфера впливу, права та обов'язки [4]. Такі суб'єкти поділені на дві групи: провідний та допоміжні. Провідним суб'єктом є Держфінмоніторинг. Найчисленнішу групу складають допоміжні суб'єкти. Ця класифікаційна група названа так, враховуючи те, що чинним законодавством повноваження щодо здійснення фінансового моніторингу у цих структурах є неосновними. Коло допоміжних суб'єктів поділяється за сферою впливу на превентивні та предметні. Превентивними є суб'єкти первинного фінансового моніторингу. Зміст їх повноважень полягає у виявленні операцій, пов'язаних з процесами легалізації доходів, отриманих злочинним шляхом, чи фінансування тероризму. Предметна компетенція стосується моніторингової діяльності, виявлення, документування, доказування фактів порушення законів, притягнення осіб, винних у порушенні законів, до юридичної відповідальності, встановлення у цій сфері обов'язкових норм і стандартів. Враховуючи цей зміст, предметна компетенція поділяється

на дві групи: фінансова та правоохоронна. Фінансова стосується повноважень у сфері фінансової діяльності, тобто моніторингу, а правоохоронна – у доказуванні фактів порушення закону, притягненні винних до юридичної відповідальності.

Ця систематизація суб'єктів фінансового моніторингу з юридичної точки зору, безперечно, є достатньо вдалою, оскільки дає можливість найбільш повно аналізувати повноваження суб'єктів та їх взаємозв'язки між собою. Проте, на нашу думку, вона не дозволяє класифікувати суб'єктів залежно від місця і ролі у процесі здійснення моніторингу. В даному випадку слід зазначити, що віднесення суб'єктів первинного фінансового моніторингу до категорії допоміжних позбавляє їх визначальної ролі в процесі здійснення фінансового моніторингу. Згідно з вищеописаною трьохфазною моделлю відмивання грошей найбільш слабкою ланкою у ланцюгу процесу легалізації доходів, отриманих злочинним шляхом, є етап розміщення, на якому відстежити злочин найлегше. Це підкреслює ключову роль у здійсненні фінансового моніторингу саме суб'єктів первинного фінансового моніторингу, що забезпечують виявлення операцій, пов'язаних з процесами відмивання грошей чи фінансування тероризму.

Виходячи з цього, в основу структуризації суб'єктів фінансового моніторингу слід покласти не компетенцію, а їх основне призначення. Тоді суб'єктів фінансового моніторингу національного рівня, як і у випадку з суб'єктами наднаціонального рівня, доцільно поділити на прямих та непрямих. Непрямі суб'єкти фінансового моніторингу визначають засади державної політики в сфері запобігання та протидії легалізації злочинних доходів та фінансуванню тероризму шляхом розробки, прийняття та підписання відповідних законодавчих та нормативно-правових актів. До таких суб'єктів можна віднести вищі органи державної влади (Верховна Рада України, Кабінет Міністрів України, Президент України), а також консультативно-дорадчі органи з питань організації та здійснення фінансового моніторингу (Рада з питань дослідження методів та тенденцій у відмиванні доходів, одержаних злочинним шляхом, і фінансуванні тероризму, Координаційний комітет по боротьбі з корупцією та організованою злочинністю).

До прямих суб'єктів фінансового моніторингу національного рівня належать підзвітні особи, наглядові органи, підрозділ фінансової розвідки, правоохоронні, розвідувальні та судові органи.

Підзвітними особами (згідно з українським законодавством – суб'єктами первинного фінансового моніторингу) є фізичні або юридичні особи, що здійснюють фінансові операції чи надають окремі фінансові

послуги та зобов'язані за національним законодавством вживати заходи щодо виявлення фінансових операцій, що підлягають фінансовому моніторингу, та інформувати підрозділ фінансової розвідки про виявлені операції. До цієї категорії суб'єктів належать банки, небанківські фінансові установи, професійні учасники ринку цінних паперів, нотаріуси, адвокати, аудиторські фірми тощо.

Наглядові органи (згідно з українським законодавством, – суб'єкти державного фінансового моніторингу) здійснюють контроль за дотриманням підзвітними особами законодавства у сфері протидії легалізації доходів, отриманих злочинним шляхом, та фінансування тероризму. Контроль з боку наглядових органів забезпечується здійсненням безвиїзного нагляду та виїзних планових і позапланових перевірок. Наглядовими органами в Україні є такі: Національний банк України, Національна комісія з цінних паперів та фондового ринку, Національна комісія з регулювання ринків фінансових послуг, Міністерство фінансів України, Міністерство юстиції України, Міністерство транспорту та зв'язку України, Міністерство економіки України, Держфінмоніторинг.

Підрозділ фінансової розвідки (далі – ПФР) (згідно з українським законодавством – спеціально уповноважений орган фінансового моніторингу, який також належить до категорії наглядових органів) є національним центром збору, аналізу та подальшої передачі компетентним органам інформації про відмивання грошей і фінансування тероризму. У світові практиці існують чотири основних типи організації ПФР [5]: адміністративний, правоохоронний, судовий (прокурорський), змішаний (гібридний). Спеціально уповноваженим органом фінансового моніторингу в Україні є Державна служба фінансового моніторингу.

Правоохоронні та судові органи порушують кримінальні справи, здійснюють розслідування, оперативно-розшукову діяльність, притягують до відповідальності. Правоохоронні органи уповноважені приймати рішення згідно з кримінально-процесуальним законодавством. Згідно із ст. 2 ЗУ “Про державний захист працівників суду і правоохоронних органів” від 23.12.93 № 3781-ХІІ до таких органів належать органи прокуратури, внутрішніх справ, служби безпеки, військової служби правопорядку у Збройних Силах України, митні органи, органи охорони державного кордону, органи державної податкової служби, органи і установи виконання покарань, слідчі ізолятори, органи державної контрольно-ревізійної служби, інші органи, які здійснюють правозастосовні або правоохоронні функції. Розвідувальні органи України уповноважені здійснювати оперативно-розшукову діяльність. До них належать спеціалізовані підрозділи правоохоронних органів. Судові органи

уповноважені здійснювати правосуддя. Згідно із ст. 3 ЗУ “Про судоустрій і статус суддів” від 07.07.2010 № 2453-VI до судових органів належать суди загальної юрисдикції та Конституційний Суд України.

Висновки. Враховуючи глобальність проблеми відмивання грошей та фінансування тероризму, суб’єктів фінансового моніторингу доцільно розглядати на двох рівнях – національному та наднаціональному. При цьому, керуючись місцем і роллю суб’єктів фінансового моніторингу в процесі протидії легалізації злочинних доходів, їх слід поділити на прямих та непрямих учасників. Непрямі суб’єкти фінансового моніторингу забезпечують розробку, встановлення та впровадження нормативних документів у сфері протидії відмиванню грошей та фінансуванню тероризму на наднаціональному та національному рівнях. Прямі суб’єкти фінансового моніторингу в комплексі забезпечують попередження та виявлення фактів відмивання грошей та фінансування тероризму, а також притягнення до відповідальності винних осіб.

Узгоджене функціонування суб’єктів фінансового моніторингу великою мірою визначає стан та ефективність боротьби з відмиванням грошей, економічною злочинністю, розповсюдженням тіньового сектору, а отже, надійність фінансової-кредитної системи країни і в цілому її економічну безпеку. Високі значення показників тінізації економіки України, корупції та економічної злочинності свідчать про наявність певних проблем функціонування системи фінансового моніторингу. Для їх розуміння та вирішення необхідне дослідження ефективності функціонування окремих суб’єктів фінансового моніторингу, що і визначає предмет подальших досліджень.

Список літератури

1. Басова Ю. Ю. Контрольно-наглядова діяльність міліції громадської безпеки : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Ю. Ю. Басова. – Х., 2006. – 125 с.
2. Буткевич С. А. Адміністративно-правовий статус державного комітету фінансового моніторингу України : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : 12.00.07 / С. А. Буткевич ; Дніпропетровський держ. ун-т внутр. справ. – Дніпропетровськ, 2009. – 20 с.
3. Клименко А. О. Організаційно-правові засади діяльності банків в системі заходів протидії легалізації доходів, здобутих злочинним шляхом : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / А. О. Клименко. – К., 2004. – 220 с.
4. Павліченко Є. В. Класифікація суб’єктів фінансового моніторингу [Електронний ресурс] / Є. В. Павліченко. – Режим доступу : <http://www.nbu.gov.ua/e-journals/FP/2007-3/07pevsfm.pdf>.
5. Подразделения финансовой разведки. Обзор [Электронный ресурс] / под. ред. П. Глисона, Г. Готтселиг. – Вашингтон : МВФ. – 2004. – 172 с. – Режим доступа : <http://www.imf.org/external/pubs/ft/fiu/rus/FIUr.pdf>.

6. Про запобігання та протидію легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, або фінансуванню тероризму [Електронний ресурс] : Закон України від 28.11.2002 № 249-IV. – Режим доступу : <http://zakon.nau.ua/doc/?code=249-15>.

Отримано 24.12.2012

Summary

The article studies the approaches to structuring financial monitoring subjects. The author proposed to consider the financial monitoring subjects at two levels: national and supranational. The subjects were systematized on the basis of the role and place of such subjects in the anti money laundering and terrorism financing.