

Буткевич Сергій Анатолійович –

начальник науково-дослідної лабораторії протидії злочинності у курортних регіонах Кримського юридичного інституту Одеського державного університету внутрішніх справ

УДОСКОНАЛЕННЯ СИСТЕМИ ПЕРВИННОГО ФІНАНСОВОГО МОНІТОРИНГУ (ОРГАНІЗАЦІЙНО- ПРАВОВІ АСПЕКТИ)

Розглянуто проблемні питання діяльності суб'єктів первинного фінансового моніторингу у сфері запобігання та протидії легалізації (відмивання) доходів, одержаних злочинним шляхом, і фінансуванню тероризму, а також надано пропозиції щодо вдосконалення національної системи фінансового моніторингу.

Рассмотрены проблемные вопросы деятельности субъектов первичного финансового мониторинга в сфере предупреждения и противодействия легализации (отмывания) доходов, полученных преступным путем, и финансирования терроризма, а также внесены предложения по усовершенствованию национальной системы финансового мониторинга.

In the article the problems aspects of activity of subjects for financial pre-monitoring at the prevention and counteraction to legalization (laundering) incomes received by a criminal way and financing of terrorism, and the proposition to improvement of the national system for financial monitoring.

Ключові слова: легалізація (відмивання) доходів, одержаних злочинним шляхом; фінансовий моніторинг; фінансування тероризму.

Упередумови поширення криміналізації економіки України виникли ще за часів Союзу Радянських Соціалістичних Республік (1985–1991 рр.). Необхідні умови для розвитку тіньової кримінальної діяльності створювала спотворена галузева та регіональна структури економіки, її надмірна монополізація. Позначилися й відчутні помилки у

здійсненні адміністративних реформ, зокрема тих, що стосувалися прискореної приватизації, розбудови фінансового сектора, їх неспідовності та внутрішньої суперечливості. Суттєвий вплив на процес тінізації спричиняли економічна криза, гіперінфляція, недоліки в системі грошового обігу, непрозорість і низька ефективність податкової системи, недосконалість кредитно-банківської системи тощо.

Сьогодні фінансова система України вимагає термінового запровадження науково обґрунтованих заходів щодо вдосконалення чинного законодавства у сфері запобігання та протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, і фінансуванню тероризму, не справляючи негативного впливу на розвиток підприємництва. З метою забезпечення успішного виконання цього завдання докорінного поліпшення потребують не тільки діяльність державних та правоохоронних органів, уповноважених вживати заходів на зазначених напрямках, а й удосконалення системи первинного фінансового моніторингу.

Окремі питання діяльності державних та правоохоронних органів у сфері запобігання та протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, і фінансуванню тероризму знайшли своє відображення в багатьох наукових працях О. М. Бандурки, А. Ф. Волобуєва, С. Г. Гуржія, В. А. Журавля, А. О. Клименка, М. В. Корнієнка, Г. О. Пономаренка, С. О. Сиянського, О. П. Снігерьова, О. О. Чаричанського та ін. Проте питання щодо комплексного підходу до вивчення та вдосконалення системи первинного фінансового моніторингу у сфері легалізації (відмивання) доходів, одержаних злочинним шляхом, і фінансуванню тероризму окремо не вивчалось, а в існуючих наукових працях досліджувалось фрагментарно або в рамках ширшої адміністративно-правової або кримінально-правової проблематики.

Метою статті є визначення понять "первинний фінансовий моніторинг", "обов'язковий фінансовий моніторинг", "внутрішній фінансовий моніторинг", принципів фінансового моніторингу та вироблення пропозицій щодо поліпшення системи первинного фінансового моніторингу в Україні.

Серед основних чинників, що сприяють проведенню операцій з легалізації (відмивання) доходів, одержаних злочинним шляхом, і є причиною "привабливості" України в цьому аспекті, слід зазначити неузгодженість дій державних та правоохоронних органів, непрозорість банківської системи для проведення заходів щодо запобігання та протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, і фінансуванню тероризму, недосконалість чинного законодавства тощо.

Так, 28 листопада 2002 р. прийнято Закон України "Про запобігання та протидію легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом" [1], що регулює відносини у сфері запобігання та протидії запровадженню в легальний обіг доходів, одержаних

злочинним шляхом, та спрямований на боротьбу з фінансуванням тероризму. Зазначений закон загалом відповідав міжнародним стандартам у сфері боротьби з кримінальними доходами, що забезпечило приведення українського законодавства відповідно до вимог та рекомендацій міжнародних організацій [2; 3].

Кодекс України про адміністративні правопорушення доповнено ст. 166⁹, що встановила адміністративну відповідальність за порушення законодавства стосовно запобігання та протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом. У цьому разі суб'єктами правопорушень є посадові особи суб'єктів первинного фінансового моніторингу (ч. 1) або спеціально уповноважений орган виконавчої влади з питань фінансового моніторингу (ч. 2) [4]. Кримінальний кодекс (КК) України також доповнено ст. 209¹, відповідно до якої передбачено відповідальність посадових осіб суб'єктів первинного фінансового моніторингу за повторне умисне неподання або умисне неподання завідомо недостовірної інформації про операції, що підлягають фінансовому моніторингу (ч. 1), а також незаконне розголошення інформації з питань фінансового моніторингу (ч. 2) [5].

Постановою Кабінету Міністрів України (КМУ) № 644 від 26 квітня 2003 р. затверджено порядок реєстрації фінансових операцій суб'єктами первинного фінансового моніторингу та порядок надання інформації Державному департаменту фінансового моніторингу (далі – Держфінмоніторинг) [6]. Постановою КМУ № 646 від 26 квітня 2003 р. затверджено порядок взяття на облік Держфінмоніторингом фінансових операцій, що підлягають обов'язковому фінансовому моніторингу [7].

Наказами Держфінмоніторингу "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 квітня 2003 р. № 40, встановлено вимоги до внутрішніх процедур суб'єктів фінансового моніторингу [8], від 12 травня 2003 р. № 46 затверджено "Вимоги до кваліфікації працівника суб'єкта первинного фінансового моніторингу, відповідального за проведення фінансового моніторингу у сфері запобігання та протидії запровадженню в легальний обіг доходів, одержаних злочинним шляхом, та фінансуванню тероризму" [9]. У травні 2003 р. наказом Держфінмоніторингу "Про затвердження деяких форм обліку та подання інформації, пов'язаної із здійсненням фінансового моніторингу, та Інструкції щодо їх заповнення" № 48 встановлено форми обліку та подання інформації про підозрілі фінансові операції, а також інструкції щодо заповнення цих форм [10].

Таким чином, було проведено необхідну підготовку до початку дії Закону України "Про запобігання та протидію легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом", який набрав чинності з 11 червня 2003 р.

Стаття 4 зазначеного Закону, окрім того, що узаконила Держфінмоніторинг, також установила два рівні фінансового моніторингу – державний та первинний. До державного належать Національний банк України, Державна комісія з цінних паперів та фондового ринку, Державна комісія з регулювання ринків фінансових послуг України та Державний комітет фінансового моніторингу України; до первинного:

- банки, страхові та інші фінансові установи;
- платіжні організації, члени платіжних систем, еквайрингові та клірингові установи;
- товарні, фондові та інші біржі;
- професійні учасники ринку цінних паперів;
- інститути спільного інвестування;
- гральні заклади, ломбарди, юридичні особи, які проводять будь-які лотереї;
- підприємства, організації, які здійснюють управління інвестиційними фондами чи недержавними пенсійними фондами;
- підприємства й об'єднання зв'язку, інші некредитні організації, що здійснюють переказ грошових коштів;
- інші юридичні особи, які відповідно до законодавства здійснюють фінансові операції.

Проте, незважаючи на те, що в зазначений Закон з 2002 р. вже чотири рази було внесено доповнення та зміни (24 грудня 2002 р., 6 лютого 2003 р., 18 травня 2004 р., 1 грудня 2005 р.), закріплене на законодавчому рівні поняття “первинний фінансовий моніторинг” до сьогодні відсутнє. Це стосується й понять “обов'язковий фінансовий моніторинг” та “внутрішній фінансовий моніторинг”. Проголошеною в Законі є відсутність переліку основних принципів здійснення фінансового моніторингу.

До того ж система первинного фінансового моніторингу потребує вдосконалення з метою своєчасного та оперативного реагування на порушення законодавства з боку фізичних та юридичних осіб, які здійснюють фінансові операції. Тому, на нашу думку, цілком обґрунтовано внесення доповнень до ст. 10 цього Закону [1] (проект Закону України від 19 серпня 2008 р. № 3062) з метою розширення переліку суб'єктів первинного фінансового моніторингу за рахунок представників нефінансових занять та професій, а саме включення до їх переліку: нотаріусів, адвокатів, суб'єктів підприємницької діяльності, які надають юридичні послуги, суб'єктів підприємницької діяльності, які надають юридичні послуги (ріелтерів), операторів поштового зв'язку (у частині здійснення ними переказу грошей), торговців дорогоцінними металами і дорогоцінним камінням, аудиторів, аудиторських фірм, юридичних осіб, які проводять будь-які лотереї, суб'єктів підприємницької діяльності, що надають послуги з бухгалтерського обліку, та деяких інших представників нефінансових професій. Проте необхідно враховувати, що зазначені особи можуть утримува-

тись від направлення відповідної інформації про факти легалізації (відмивання) доходів, одержаних злочинним шляхом, і фінансування тероризму до Державного комітету фінансового моніторингу України, за умови якщо така інформація отримана за обставин, що є предметом їх професійної таємниці.

Визначення терміна "доходи" у ст. 1 Закону України "Про запобігання та протидію легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом" некоректно, оскільки під доходами розуміється регулярне грошове поповнення бюджету економічного суб'єкта або грошові чи натуральні надходження, що отримують фізичні чи юридичні особи від своєї діяльності [1], а не " ... будь-яка економічна вигода, одержана внаслідок вчинення суспільно небезпечного протиправного діяння..." [1]. На нашу думку, законодавець у цьому разі мав використовувати термін "доходи, одержані злочинним шляхом". Це також стосується й терміна "легалізація (відмивання) доходів".

Окрім того, у ч. 1 ст. 2 КК України визначено, що підставою кримінальної відповідальності є вчинення особою суспільно небезпечного діяння, яке містить склад злочину, передбаченого цим Кодексом [5]. Проте при визначенні термінів у ст. 1 Закону України "Про запобігання та протидію легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом" [1] законодавець вживає термін "суспільно небезпечне протиправне діяння", що певним чином суперечить нормам КК України.

На підставі вищеведеного, на нашу думку, доцільно:

1) у Законі України "Про запобігання та протидію легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом" [1]:

а) у статті 1 "Визначення термінів" термін "доходи" замінити таким:

"доходи, одержані злочинним шляхом, – це будь-яка економічна вигода, одержана внаслідок учинення суспільно небезпечного діяння, що передує легалізації (відмиванню) доходів, що може складатися з матеріальної власності або власності, що виражена у правах, а також включає рухоме чи нерухоме майно та документи, які підтверджують право на таку власність або частку в ній";

б) у статті 1 "Визначення термінів" термін "суспільно небезпечне протиправне діяння, що передує легалізації (відмиванню) доходів" замінити таким:

"суспільно небезпечне діяння, що передує легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, – це діяння, за яке КК України передбачено покарання у вигляді позбавлення волі на строк три і більше років (за винятком діянь, передбачених статтями 207 і 212 КК України) або яке визнається злочином за кримінальним законом іншої держави і за таке ж саме діяння передбачено відповідальність КК України, та внаслідок учинення якого є доходи, одержані злочинним шляхом";

в) статтю 1 "Визначення термінів" доповнити такими термінами:

"внутрішній фінансовий моніторинг – це комплекс заходів, що здійснюється суб'єктами первинного фінансового моніторингу, з метою виявлення, аналізу та обліку фінансових операцій, що підлягають фінансовому моніторингу відповідно до статті 12 цього Закону, а також інформування про них спеціально уповноважений орган виконавчої влади з питань фінансового моніторингу;

обов'язковий фінансовий моніторинг – це комплекс заходів, що здійснюється суб'єктами первинного фінансового моніторингу з метою виявлення та аналізу фінансових операцій, що підлягають фінансовому моніторингу відповідно до статті 11 цього Закону, а також інформування про них спеціально уповноважений орган виконавчої влади з питань фінансового моніторингу;

первинний фінансовий моніторинг – це комплекс заходів, що здійснюється суб'єктами первинного фінансового моніторингу, спрямованих на виконання вимог законодавства у сфері запобігання та протидії легалізації (відмивання) доходів, одержаних злочинним шляхом, і фінансуванню тероризму, що включає проведення обов'язкового та внутрішнього фінансового моніторингу";

г) у статті 1 "Визначення термінів" виключити термін "легалізація (відмивання) доходів", оскільки, по-перше, цей термін визначено некоректно (має бути "легалізація (відмивання) доходів, одержаних злочинним шляхом"), а по-друге, він дублюється у статті 2 "Дії, які відносяться до легалізації (відмивання) доходів" цього ж Закону;

г) статтю 2 викласти в такій редакції:

"Стаття 2. Дії, які належать до легалізації (відмивання) доходів, одержаних злочинним шляхом

До легалізації (відмивання) доходів, одержаних злочинним шляхом, належать будь-які дії, спрямовані на приховування чи маскуванню джерел походження грошових коштів або іншого майна, одержаних злочинним шляхом, чи володіння ними, прав на такі кошти або майно, за умови усвідомлення особою, що вони були одержані злочинним шляхом";

д) доповнити статтею 4¹ в такій редакції:

"Стаття 4¹. Основні принципи фінансового моніторингу
Фінансовий моніторинг здійснюється за принципами:

пріоритетності безпеки у питаннях життя і здоров'я людини, прав та законних інтересів держави, юридичних та фізичних осіб перед будь-якими іншими інтересами і цілями у сфері фінансово-господарської діяльності;

підконтрольності й підзвітності суб'єктів первинного фінансового моніторингу відповідним суб'єктам державного фінансового моніторингу;

рівності прав і законних інтересів усіх учасників фінансових операцій;

гарантування та дотримання прав і законних інтересів учасникам фінансових операцій;

наявності підстав, визначених цим Законом, для здійснення фінансового моніторингу;

відкритості, об'єктивності, неупередженості та системності фінансового моніторингу;

неприпустимості дублювання повноважень органів фінансового моніторингу;

відповідальності суб'єктів фінансового моніторингу та їх посадових осіб за шкоду, заподіяну учасникам фінансових операцій внаслідок порушення вимог законодавства;

дотримання умов міжнародних договорів України”;

2) доповнити статтю 209¹ “Умисне порушення вимог законодавства про запобігання та протидію легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом” КК України [4] частиною 3 в такій редакції:

“3. Неналежне виконання або невиконання посадовими особами суб'єктів державного та первинного фінансового моніторингу своїх обов'язків, що призвело до легалізації (відмивання) доходів, одержаних злочинним шляхом, –

карається штрафом від трьох до п'яти тисяч неоподаткованих мінімумів доходів громадян або обмеженням волі на строк від трьох до п'яти років, або позбавленням волі на той самий строк, з позбавленням права обіймати певні посади або займатися певною діяльністю на строк до трьох років”.

Таким чином, визначення термінів “первинний фінансовий моніторинг”, “обов'язковий фінансовий моніторинг”, “внутрішній фінансовий моніторинг”, “доходи, одержані злочинним шляхом”, а також принципів здійснення фінансового моніторингу дозволить уникнути різноманітних тлумачень чинного законодавства, що регламентує заходи у сфері запобігання та протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, і фінансуванню тероризму. Введення юридичної відповідальності посадових осіб суб'єктів фінансового моніторингу за невиконання або неналежне виконання своїх службових обов'язків, що призводить до легалізації (відмивання) доходів, одержаних злочинним шляхом, необхідно для зміцнення службової дисципліни та законності серед зазначених працівників.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Про запобігання та протидію легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом: Закон України від 28 листоп. 2002 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2003. – № 1. – Ст. 2.

2. Про Сорок рекомендацій Групи з розробки фінансових заходів боротьби з відмиванням грошей (FATF): Постанова Кабінету Міністрів України

та Національного банку України від 28 серп. 2001 р. № 1124 // Офіційний вісник України. – 2001. – № 35. – Ст. 1630.

3. "Чорний" список ще наш // Іменем Закону. – 2003– № 26 (5362) – 27 черв. – 3 лип. – С. 3.

4. Кодекс про адміністративні правопорушення // Відомості Верховної Ради УРСР. – 1984. – Додаток до № 51. – Ст. 1122.

5. Кримінальний кодекс України // Відомості Верховної Ради України. – 2001. – № 25–26. – Ст. 131.

6. Про затвердження Порядку реєстрації фінансових операцій суб'єктами первинного фінансового моніторингу: Постанова Кабінету Міністрів України від 26 квіт. 2003 р. № 644 // Офіційний вісник України. – 2003. – № 18–19. – Ст. 1630.

7. Про затвердження Порядку взяття на облік Державним департаментом фінансового моніторингу фінансових операцій, що підлягають обов'язковому фінансовому моніторингу: Постанова Кабінету Міністрів України від 26 квіт. 2003 р. № 646 // Офіційний вісник України. – 2003. – № 18–19. – Ст. 858.

8. Про затвердження Вимог до організації фінансового моніторингу суб'єктами первинного фінансового моніторингу у сфері запобігання та протидії заправданню в легальний обіг доходів, одержаних злочинним шляхом, та фінансуванню тероризму: Наказ Державного департаменту фінансового моніторингу від 24 квіт. 2003 р. № 40 // Офіційний вісник України. – 2003. – № 18–19. – Ст. 877.

9. Про затвердження Вимог до кваліфікації працівника суб'єкта первинного фінансового моніторингу, відповідального за проведення фінансового моніторингу у сфері запобігання та протидії заправданню в легальний обіг доходів, одержаних злочинним шляхом, та фінансуванню тероризму: Наказ Державного департаменту фінансового моніторингу від 12 трав. 2003 р. № 46 // Офіційний вісник України. – 2003. – № 21. – Ст. 977.

10. Про затвердження деяких форм обліку та подання інформації, пов'язаної із здійсненням фінансового моніторингу, та Інструкції щодо їх заповнення: Наказ Державного департаменту фінансового моніторингу від 13 трав. 2003 р. № 48 // Офіційний вісник України. – 2003. – № 22. – Ст. 999.

11. [Електронний ресурс]. – Режим доступу:

<http://ru.wikipedia.org/wiki/Доход>.

<http://emerecu.ukma.kiev.ua/books/Econ/data/13/gloss.htm>.