

ФИНАНСОВОЕ И НАЛОГОВОЕ ПРАВО. АДМИНИСТРАТИВНОЕ ПРАВО

УДК 342.6:347.73

ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ ДІЯЛЬНОСТІ ДЕРЖАВНОГО КОМІТЕТУ ФІНАНСОВОГО МОНІТОРИНГУ УКРАЇНИ

Буткевич С. А., Коломієць І. В.

*Кримський юридичний інститут Одеського державного університету внутрішніх справ,
Сімферополь, Україна
E-mail: butkevich-aa@ukr.net*

У статті розглянуті передумови виникнення, становлення та розбудова національного підрозділу фінансового розвідки як спеціально уповноваженого органу виконавчої влади з питань фінансового моніторингу. Проаналізований зарубіжний досвід у цій сфері, на підставі якого вироблені пропозиції щодо підвищення ефективності діяльності Державного комітету фінансового моніторингу України.

Ключові слова: запобігання, легалізація (відмивання) доходів, одержаних злочинним шляхом, фінансування тероризму, протидія.

Глобалізація світових економічних зв'язків та впровадження до фінансової сфери новітніх технологій одночасно з розвитком суспільства підвищують уразливість міжнародної фінансової системи, що дає змогу злочинцям у різних державах легалізувати злочинні доходи та фінансувати тероризм. Запобігання та протидія легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, і фінансуванню тероризму в останні роки стало одним із провідних напрямків контрольної діяльності в Україні. Цей напрямок охоплює фінансово-економічну, правоохоронну та соціально-політичну сфери суспільного життя. Лише за 2009 р. порушено 342 кримінальну справу за фактами легалізації (відмивання) доходів, одержаних злочинним шляхом (ст. 209 КК України), і 101 – за фактами використання коштів, здобутих від незаконного обігу наркотичних засобів і психотропних речовин і прекурсорів (ст. 306 КК України) [1].

Легалізація (відмивання) доходів, одержаних злочинним шляхом, і фінансування тероризму представляють реальну загрозу для національної безпеки будь-якої держави та світової спільноти взагалі. Щоб ефективно протидіяти цій загрози 28 листопада 2002 р. в Україні був прийнятий перший антилегалізаційний закон [2] та визначений уповноважений орган і координатор загальнонаціональної програми запобігання та протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, і фінансуванню тероризму – Державний департамент фінансового моніторингу Міністерства фінансів України (на сьогодні – Державний комітет фінансового моніторингу України (далі – Держфінмоніторинг)).

Окремі аспекти діяльності суб'єктів державного та первинного фінансового моніторингу України висвітлювалися в наукових працях Долі Л. М., Дубка Ю. В., Київцев О. В., Клименка А. О., Користіна О. Є., Сімов'яна С. В., Тимошенка В. А., Л.М. Чуніхіної тощо, але організаційно-правові засади діяльності Держфінмоніто-

рингу розглядалися фрагментарно, без комплексного підходу. Новизна статті полягає в комплексному аналізі адміністративно-правового статусу Держфінмоніторингу, а також нормативного забезпечення його діяльності.

Метою статті є науковий аналіз організаційно-правових засад діяльності Держфінмоніторингу, а також вироблення пропозицій щодо їх вдосконалення.

Основним превентивним заходом стосовно легалізації (відмивання) доходів, одержаних злочинним шляхом, є функціонування підрозділів фінансових розвідок (далі – ПФР). У ряді країн вони є адміністративними (США, Російська Федерація) чи поліцейськими підрозділами (Мексика, Республіка Молдова), входять до складу органів юстиції (Аргентина, Республіка Узбекистан) або мають «гібридний» тип (Данія, Норвегія). Досвід іноземних країн свідчить, що робота ПФР ефективна лише при наявності відповідної правової бази, ефективної системи збору, аналізу та оброблення фінансової інформації, ідентифікації клієнтів фінансових організацій і т. ін.

В Україні правоохоронними та контролюючими органами проводиться цілеспрямована робота щодо виявлення та припинення правопорушень у податковій сфері, боротьби з корупцією, фактами ухилення від податків та інших обов'язкових платежів, порушень встановленого порядку обігу грошових коштів, функціонування конвертаційних центрів тощо. Важлива роль у забезпеченні законності в економічній і фінансовій сферах відводиться Держфінмоніторингу.

Відповідно до п. 1 Положення про Держфінмоніторинг [3], останній є центральним органом виконавчої влади зі спеціальним статусом, діяльність якого спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України. Держфінмоніторинг є спеціально уповноваженим органом виконавчої влади з питань фінансового моніторингу, який у своїй діяльності керується Конституцією і законами України, а також указами Президента України та постановами Верховної Ради України, прийнятими відповідно до Конституції і законів України, актами Кабінету Міністрів України. Основними завданнями Держфінмоніторингу є: 1) участь у реалізації державної політики у сфері запобігання та протидії легалізації (відмивання) доходів, одержаних злочинним шляхом, і фінансуванню тероризму; 2) збирання, оброблення та аналіз інформації про фінансові операції, що підлягають обов'язковому фінансовому моніторингу; 3) створення та забезпечення функціонування єдиної державної інформаційної системи у сфері запобігання та протидії легалізації (відмивання) доходів, одержаних злочинним шляхом, і фінансуванню тероризму; 4) налагодження співробітництва, взаємодії та інформаційного обміну з органами державної влади, компетентними органами іноземних держав і міжнародними організаціями у сфері запобігання та протидії легалізації (відмивання) доходів, одержаних злочинним шляхом, і фінансуванню тероризму; 5) забезпечення в установленому порядку представництва України в міжнародних організаціях з питань запобігання та протидії легалізації (відмивання) доходів, одержаних злочинним шляхом, і фінансуванню тероризму.

Втім, до теперішнього часу обов'язки Держфінмоніторингу залишаються невідзначеними та неврегульованими. Ми вважаємо, що ПФР України відповідно до покладених на нього завдань зобов'язаний: 1) здійснювати свою діяльність відповідно до Конституції і законів України, актів Президента України та Кабінету Міністрів України, міжнародних договорів, згода на обов'язковість яких надана Верховною

Радою України; 2) здійснювати провадження за справами про адміністративні правопорушення, що віднесені до його компетенції; 3) вживати заходів щодо відшкодування шкоди, що спричинена державі правопорушеннями, припинення яких віднесено до компетенції Держфінмоніторингу; 4) забезпечувати безпеку своїх працівників та їхній захист від протиправних посягань, пов'язаних із виконанням ними службових обов'язків; 5) запобігати корупції та іншим службовим порушенням серед своїх працівників; 6) забезпечувати підготовку, перепідготовку та підвищення кваліфікації кадрів; 7) забезпечувати охорону та зберігання відомостей, що становлять державну, банківську чи комерційну тайну, що стала відома працівникам Держфінмоніторингу при виконанні службових обов'язків; 8) приймати та реєструвати заяви, повідомлення та іншу інформацію про правопорушення, віднесені до його компетенції, та здійснювати їх перевірку.

Відповідно до ст. 13¹ Закону «Про запобігання та протидію легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом» [2] політична незалежність Держфінмоніторингу забезпечується таким чином: 1) його керівник призначається і звільняється з посади у встановленому законодавством порядку; 2) його використання в партійних, групових чи особистих інтересах не допускається; 3) діяльність партій, рухів та інших громадських об'єднань, що мають політичні цілі, в ньому забороняється; 4) на період служби чи роботи за трудовим договором членство посадових і службових осіб Держфінмоніторингу у таких об'єднаннях зупиняється тощо. Проте, порядок призначення та звільнення з посади керівника Держфінмоніторингу визначається не законодавчим, а підзаконним актом [3]: Голову призначає на посаду за поданням Прем'єр-міністра України та звільняє з посади Кабінет Міністрів України. Враховуючи певний зарубіжний досвід у цій сфері [4–6], вважаємо за доцільне віднести зазначене питання до повноважень Президента України та встановити конкретний строк повноважень Голови Держфінмоніторингу, що має виключити факти використання ПФР з політичною метою [7, с. 240–241].

На нашу думку, законодавець Республіки Болгарія найбільш детально визначив гарантії політичної незалежності та незаангажованості Агентства фінансової розвідки й вимоги до його керівника – ним керує та представляє директор, якого призначає міністр фінансів за погодженням з прем'єр-міністром, на термін 5 років без обмежень кількості перепризначень; директором може бути особа, яка: отримала ступінь магістра по праву чи економіці та має не менше 5 років стажу роботи за відповідною спеціальністю; не засуджена вироком суду, що набув законної сили, за навмисний злочин загального характеру; не є одноосібним торговцем, повним товаришем у торговому товаристві, керуючим чи виконавчим членом торгового товариства, торговим уповноваженим чи прокурисом; не оголошувалася боржником в якості одноосібного торговця чи повного товариша в повному товаристві; не була членом ради управління чи контролю торгового товариства, що припинено за умови банкрутства за останні два роки, що пройшли до дня призначення, якщо залишилися непогашені кредити. Крім того, директору агентства не дозволяється займатися іншою діяльністю, окрім викладацької чи наукової діяльності, або бути членом міжнародної організації у зв'язку з діяльністю агентства. Директор агентства може бути достроково звільнений з посади міністром фінансів за погодженням із прем'єр-

міністром у таких випадках: 1) за його письмовою згодою; 2) об'єктивної неможливості виконувати свої обов'язки протягом понад 6 місяців; 3) за вироком суду за навмисний злочин загального характеру, що набув законної сили, або при позбавленні у судовому порядку права посідати відповідну посаду; 4) при грубому чи систематичному порушенні закону чи нормативних актів у цій сфері [8].

Що стосується організаційно-штатного розкладу, то до структури Держфінмоніторингу входять такі підрозділи: сектор організаційно-аналітичного забезпечення роботи керівника; департамент взаємодії та методичного забезпечення системи фінансового моніторингу; департамент аналітичної роботи; департамент інформаційних технологій; юридичне управління; відділ міжнародного співробітництва; відділ фінансового забезпечення; сектор контрольно-ревізійної роботи; сектор кадрової роботи; сектор господарського забезпечення; сектор забезпечення діловодства; регіональні відділи в областях, Автономній Республіці Крим та м. Севастополі [9]. Втім, незважаючи на наявність завдань Держфінмоніторингу щодо запобігання та протидії фінансуванню тероризму [2, ст. 13; 3, п. 3], структурний підрозділ, який відповідає за даний напрямок діяльності, у складі Держфінмоніторингу до сьогодні відсутній. Саме тому ми вважаємо, що в організаційно-штатному розкладі ПФР необхідно передбачити департамент (управління) по протидії фінансуванню тероризму, до завдань якого віднести:

1) збирання, оброблення та аналіз інформації про форми та методи, що використовуються для надання фінансової та іншої підтримки терористичним організаціям, і матеріалів про фізичні й юридичні особи, відносно яких маютьсся відомості про їх причетність до тероризму;

2) організацію роботи зі складання й ведення переліку фізичних та юридичних осіб, відносно яких маютьсся відомості про їх причетність до тероризму, внесення до нього змін і доповнень та своєчасного доведення його до суб'єктів первинного фінансового моніторингу;

3) контроль за операціями з грошовими коштами чи іншим майном фізичних та юридичних осіб, відносно яких маютьсся відомості про їх причетність до тероризму, а також фізичних та юридичних осіб, що перебувають у власності, під контролем або діють від імені чи за вказівкою таких осіб;

4) контроль повідомлень про випадки відмови від укладення угоди банківського рахунку (вкладу) у випадку наявності відносно фізичної чи юридичної особи відомостей про їх причетність до тероризму;

5) розроблення та вдосконалення алгоритмів відбору інформації про операції з грошовими коштами чи іншим майном, що здійснюється суб'єктами первинного фінансового моніторингу в порядку процедур обов'язкового та внутрішнього фінансового моніторингу, з метою своєчасного виявлення ознак їх можливого використання для надання матеріальної чи іншої підтримки терористичній діяльності;

6) організацію та здійснення аналізу інформації про операції з грошовими коштами чи іншим майном, що надходить від суб'єктів первинного фінансового моніторингу, з метою встановлення їх причетності до фінансування тероризму;

7) направлення до правоохоронних органів узагальнених матеріалів про операції (угоди) з грошовими коштами чи іншим майном з виявленими ознаками викори-

стання їх з метою фінансування тероризму для подальшої перевірки в межах компетенції;

8) взаємодію з компетентними органами іноземних держав і міжнародними організаціями у сфері запобігання та протидії фінансуванню тероризму.

Про необхідність боротьби з тероризмом та його фінансуванням, взаємопов'язаними з легалізацією (відмиванням) доходів, одержаних злочинним шляхом, свідчать також й останні події, що відбуваються у світі. Загальновідомо, що терористичні організації використовують фінансову систему для своєї незаконної діяльності, тому заходи, що направлені на запобігання та протидію легалізації (відмивання) доходів, одержаних злочинним шляхом, також блокують шляхи фінансування тероризму.

Щодо інформаційного забезпечення діяльності Держфінмоніторингу зазначимо, що першочерговим завданням департаменту інформаційних технологій має бути забезпечення належного функціонування Єдиної державної інформаційної системи у сфері запобігання та протидії легалізації (відмивання) доходів, одержаних злочинним шляхом, і фінансуванню тероризму [10], а саме: здійснення збирання, оброблення та зберігання інформації (з подальшим формуванням узагальнених матеріалів та передачею правоохоронним органам); видача відповідної інформації на запити підрозділів Держфінмоніторингу, правоохоронних та інших державних органів; ведення бази по адміністративним правопорушенням (ст. 166⁹ КУпАП) і кримінальним справам (статті 209, 209¹, 258-258⁴, 306 КК України), а також результатам їх розслідування правоохоронними органами та розгляду в судах; захист інформації, що відповідає національним і світовим стандартам. Перспективним напрямком розбудови зазначеної інформаційної системи є створення міжвідомчої бази даних шляхом об'єднання інформаційних ресурсів баз даних суб'єктів державного та первинного фінансового моніторингу, правоохоронних і контролюючих органів щодо діяльності учасників фінансових операцій, з метою проведення всебічного та комплексного аналізу фінансових операцій, стосовно яких виникають підозри в тому, що вони здійснюються з метою легалізації (відмивання) злочинних доходів і фінансування тероризму.

Незважаючи на пріоритетність напряму взаємодії Держфінмоніторингу з правоохоронними органами, зазначене питання відноситься до завдань відділу взаємодії з правоохоронними органами, що діє в складі департаменту аналітичної роботи, а не окремого департаменту, у складі якого мають бути структурні підрозділи, що відповідальні за взаємодію з Міністерством внутрішніх справ України, Службою безпеки України, Державною податковою адміністрацією України та Генеральною прокуратурою України (з урахуванням певної специфіки кожного з них).

Незадовільна результативність системи виявлення та нейтралізації джерел і передумов злочинних проявів в економічній, фінансовій, податковій сферах, формування «тіньового» капіталу, каналів відтоку іноземної валюти та виведення великих сум грошових коштів із банківського обігу пов'язана насамперед із незадовільною взаємодією правоохоронних і контролюючих органів, уповноважених вживати заходів на цьому напрямку. Останніми майже не використовуються сучасні засоби, форми та методи інформаційно-аналітичної роботи з виявлення і припинення фактів

легалізації (відмивання) доходів, одержаних злочинним шляхом, і фінансування тероризму, сприяння розслідуванню зазначеної категорії кримінальних справ та ін.

Висока суспільна небезпека зазначених злочинів вимагає комплексної, чітко скоординованої роботи всієї системи оперативно-слідчих, банківських, контролюючих і наглядових структур зі своєчасного виявлення та нейтралізації правопорушень у фінансово-економічній сфері. Діяльність оперативних служб і підрозділів дізнання та слідства в основному зорієнтована на попередження очевидних злочинів і не забезпечує глибокого аналізу й виявлення причини, що сприяють їх виникненню.

Разом з тим, у Держфінмоніторингу відсутні реальні важелі впливу на порушників законодавства щодо запобігання та протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, і фінансуванню тероризму. Крім того, механізм взаємодії ПФР з правоохоронними органами малоефективний та потребує вдосконалення, у тому числі стосовно контрольних повноважень регіональних відділів Держфінмоніторингу щодо розгляду та прийняття відповідних рішень правоохоронними органами за узагальненими матеріалами [11; 12]; більшість завдань регіональних відділів Держфінмоніторингу мають аналітично-довідкову спрямованість [13]. Результати проведеного у 2009 р. анкетування працівників Держфінмоніторингу також підтверджують наші висновки: 91,5% респондентів вважають необхідною взаємодію з правоохоронними органами, але на сьогодні вона є незадовільною (84,5% опитаних) та зводиться лише до надання рекомендацій щодо методів, прийомів і способів легалізації (відмивання) доходів, одержаних злочинним шляхом (47,9%), та має здійснюватися в таких напрямках, як: надання допомоги в одержанні необхідної інформації від компетентних органів іноземних держав (8,5%), надання доступу до баз даних (16,9%), проведення спільних заходів за кримінальними справами, порушеними за ознаками статей 209, 209¹, 306 КК України (19,7%), 54,9% респондентів вважають доцільним проведення зазначених форм взаємодії у комплексі [14, с. 199-201].

Таким чином, запобігання та протидію легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, і фінансуванню тероризму можна визначити як комплекс заходів із попередження, виявлення та припинення злочинних діянь, метою яких є надання законного походження злочинно одержаним доходам та фінансування тероризму. Обов'язковою умовою організації та проведення зазначеної роботи є налагоджена та ефективна взаємодія між суб'єктами первинного та державного фінансового моніторингу, правоохоронними та контролюючими органами, до компетенції яких входить боротьба з цим різновидом злочинів, координатором якої має бути Держфінмоніторинг.

Отже, основними недоліками в організації діяльності Держфінмоніторингу як ПФР адміністративного типу є: недосконала структурно-штатна побудова; затримка в застосуванні правоохоронних заходів; відсутність повноважень для збору речових доказів; прямий контроль з боку політичного керівництва тощо. Для реалізації Держфінмоніторингом адміністративно-правового статусу в повному обсязі необхідно наділення його правами застосування заходів адміністративного примусу, тобто надання реальних важелів здійснення впливу на порушників антилегалізаційного законодавства. Принципами діяльності ПФР мають бути: законність; дотримання прав

і свобод людини; доцільність; поєднання єдиноначальності та колегіальності; взаємодія з правоохоронними та іншими державними органами, громадськими організаціями та громадянами.

Список літератури

1. Статистка МВС України за 2009 р. : Офіційний сайт Міністерства внутрішніх справ України [Електронний ресурс] // Режим доступу : <http://mvs.gov.ua>.
2. Про запобігання та протидію легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом : Закон України від 28.11.2002 // Відомості Верховної Ради України. – 2003. – № 1. – Ст. 2.
3. Про затвердження Положення про Державний комітет фінансового моніторингу України : Постанова Кабінету Міністрів України від 31.01.2007 р. № 100 // Офіційний вісник України. – 2007. – № 8. – Ст. 307.
4. О противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма : Закон Российской Федерации от 07.08.2001 // Собрание зак-ва Российской Федерации. – 2001. – № 33. – Ст. 3418.
5. О мерах по предотвращению легализации доходов, полученных незаконным путем, и финансирования террористической деятельности : Закон Республики Беларусь от 19.07.2000 // Ведомости Национального собрания Республики Беларусь. – 2000. – № 28. – Ст. 363.
6. О противодействии финансированию терроризма и легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем : Закон Кыргызской Республики от 31.07.2006 // Газета «Эркинтоо». – 2006. – № 58.
7. Буткевич С. А. Деякі питання здійснення фінансового моніторингу в Україні / С. А. Буткевич // матеріали І Міжнар. наук.-практ. конф. [«Розвиток державності та права в Україні: реалії та перспективи»] (м. Сімферополь, 24 квіт. 2009 р.). – 36. наук. праць. Ч. 1. – Сімферополь : КРП «Вид-во «Кримна-вчпеддержвидав», 2009. – С. 239–242.
8. О мерах против отмывания денег : Закон Республики Болгария от 09.07.1998 // Государственная газета. – 1998. – № 85.
9. Офіційний сайт Державного комітету фінансового моніторингу України [Електронний ресурс] // Режим доступу : <http://www.sdfm.gov.ua>.
10. Про Єдину державну інформаційну систему у сфері запобігання та протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, і фінансуванню тероризму : Постанова Кабінету Міністрів України від 10.12.2003 № 1896 // Офіційний вісник України. – 2003. – № 51 (т. 1). – Ст. 2674.
11. Буткевич С. А. Проблемні питання взаємодії Державного комітету фінансового моніторингу України з правоохоронними органами та міжнародними організаціями / С. А. Буткевич // Кримськ. юрид. вісн. – 2008. – Вип. 3 (4). – С. 101-109.
12. Про затвердження Порядку надання та розгляду узагальнених матеріалів : Наказ Державного комітету фінансового моніторингу України, Державної податкової адміністрації України, Міністерства внутрішніх справ України, Служби безпеки України від 28.11.2006 № 240/718/1158/755 // Офіційний вісник України. – 2006. – № 51. – Ст. 3447.
13. Буткевич С. А. Щодо підвищення ефективності фінансового моніторингу на регіональному рівні / С. А. Буткевич // матеріали Междунар. науч.-практ. конф. [«Проблеми розвитку фінансової системи України в умовах глобалізації»] (Сімферополь, 25–28.03.2009). – Сімферополь : «Центр стабілізації», 2009. – С. 28.
14. Буткевич С. А. Адміністративно-правовий статус Державного комітету фінансового моніторингу України : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / С. А. Буткевич. – Дніпропетровськ, 2009. – 233 с.

Буткевич С. А., Коломієць І. В. Организационно-правовые основы деятельности Государственного комитета финансового мониторинга Украины / С. А. Буткевич, И. В. Коломієць // Ученые записки Таврического национального университета им. В. И. Вернадского. – Серия: Юридические науки. – 2010. – Т. 23 (62). № 1. 2010. – С. 182-189.

В статье рассмотрены предпосылки возникновения, становление и развитие национального подразделения финансовой разведки как специально уполномоченного органу исполнительной власти по вопросам финансового мониторинга. Проанализирован зарубежный опыт в этой сфере, на основе которого разработаны предложения по повышению эффективности деятельности Государственного комитета финансового мониторинга Украины.

Ключевые слова: легализация (отмывание) доходов, полученных преступным путем, предупреждение, противодействие, финансирование терроризма.

Butkevich S., Kolomiets I. The organizational and legal basis of activity of the state committee for financial monitoring of Ukraine / S. Butkevich, I. Kolomiets // Scientific Notes of Tavrida National V. I. Vernadsky University. – Series : Juridical sciences. – 2010. – Vol. 23 (62). № 1. 2010. – P. 182-189.

In the article the preconditions of occurrence, becoming and development national division of financial investigation as specially the representative to enforcement authority on questions of financial monitoring are considered. The foreign experience in this sphere on the basis of which offers on increase of efficiency of activity of the State Committee for Financial Monitoring of Ukraine are developed is analyzed.

Keywords: counteraction, financing of terrorism, legalization (laundering) of the incomes received in the criminal way, prevention.

Надійшла до редакції 21.04.2010 р.