

УДК 354:336.025

Л.В. Кривонос

аспірант

Національна академія державного управління при Президентові України

ДЕРЖАВНЕ РЕГУЛЮВАННЯ ЗАПОБІГАННЯ ТА ПРОТИДІЇ ЛЕГАЛІЗАЦІЇ (ВІДМИВАННЮ) ДОХОДІВ, ОДЕРЖАНИХ ЗЛОЧИННИМ ШЛЯХОМ: СУЧАСНИЙ СТАН І ШЛЯХИ РОЗВИТКУ

У статті проаналізовано сучасну ситуацію у сфері запобігання та протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, чи фінансуванню тероризму в Україні та надано пропозиції щодо запровадження на державному рівні невідкладних організаційних і практичних заходів для кардинального підвищення ефективності державного управління в зазначеній сфері.

Ключові слова: легалізація (відмивання) доходів, протидія відмиванню доходів, фінансування тероризму, доходи, отримані злочинним шляхом.

І. Вступ

У будь-якій країні сучасного світу, незалежно від рівня розвитку її соціально-економічної і правової систем, проникнення в національну економіку легалізованих кримінальних капіталів призводить до встановлення контролю над окремими секторами економіки з боку злочинних організацій, поширення корупції, засобів і методів кримінальної конкуренції, переорієнтації діяльності економічних суб'єктів в інтересах злочинних організацій і в результаті – до істотної деформації державної економічної системи в цілому та проблем державного управління у сфері боротьби з відмиванням грошей.

Актуальність дослідження проблем державного управління у сфері протидії легалізації злочинних доходів визначається, перш за все, розпорошеністю думок учених і практиків щодо перспективних напрямів в організації ефективної системи протидії цьому кримінальному феномену. Види і форми сучасної організованої злочинності надзвичайно різноманітні, відповідно, легалізація злочинних доходів являє собою серйозну загрозу для державної політики всіх країн світового співтовариства, оскільки це явище впливає на стан національної економіки [5, с. 164].

Державне регулювання запобігання та протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, спирається на обґрунтовану державну стратегію, що реалізується в діяльності системи фінансового моніторингу, яка, зокрема, передбачає:

- діяльність спеціально уповноваженого органу з питань фінансового моніторингу як координувального центру, забезпечення його політичної та матеріальної незалежності;

- створення Єдиної державної інформаційної системи у сфері запобігання та протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, використання баз даних усіх державних органів;
- співробітництво Держфінмоніторингу з державними органами, що контролюють діяльність суб'єктів первинного фінансового моніторингу;
- співробітництво Держфінмоніторингу з правоохоронними органами;
- відстеження Держфінмоніторингом стану розгляду матеріалів, переданих правоохоронним органам;
- використання міжнародного досвіду й активну участь у міжнародному співробітництві.

Завдяки цій стратегії в Україні створено державний механізм у сфері боротьби з відмиванням грошей, який включає:

- спеціально уповноважений орган;
- державні органи, що здійснюють нагляд і контроль за дотриманням суб'єктами первинного фінансового моніторингу законодавства у сфері протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом;
- правоохоронні органи;
- суб'єкти первинного фінансового моніторингу – надавачі фінансових послуг.

Роль уповноваженого органу виконує в Україні Державний комітет фінансового моніторингу Міністерства фінансів.

Окремим питанням державного управління у сфері боротьби з відмиванням грошей присвячені праці таких науковців, як: О.І. Барановський [1], С.А. Буткевич [2], З.С. Варналій [14], Л.К. Воронова [3], С.Г. Гурій [11], Л.М. Доля [5], І.В. Коломієць [8], В.А. Некрасов [10], С.А. Солодников [12], С.О. Сиянський [15] та ін.

Державна політика розвинутих країн активно розпочала боротьбу з відмиванням грошей на початку 1980-х рр. У країнах СНД процес формування ринкових відносин значною мірою випередив розвиток системи державного контролю за рухом грошових коштів, що в поєднанні з лібералізацією економічних відносин та іншими обставинами створило сприятливе середовище для незаконного отримання грошових коштів та іншого доходу, вливання їх у легальну економіку та інвестування цих коштів у розвиток злочинної діяльності [3, с. 156].

Можна стверджувати, що на сучасному етапі в Україні відсутній достатній досвід державного регулювання проблем виявлення та припинення фактів легалізації злочинних доходів і їх конфіскації.

Вітчизняні вчені та практики не дійшли спільної думки щодо застосування важелів і методів державного регулятивного впливу в зазначеній сфері. Учені вважають, що наявного державного інструментарію недостатньо для боротьби з легалізацією доходів, отриманих злочинним шляхом. Однак аналіз чинного законодавства свідчить, що навіть уже наявний правовий інструментарій не завжди використовується ефективно [2, с. 246].

Небезпека відмивання грошей полягає ще й у тому, що її масштаби практично не піддаються точному статистичному обліку, у зв'язку з чим наявна світова, європейська й вітчизняна статистика не відображає реальну динаміку перерозподілу кримінальних капіталів. Боротьбу з відмиванням злочинних доходів нині розглядають як один із пріоритетних напрямів державного управління в багатьох країнах світу. Проте сфера державного регулювання запобігання легалізації злочинних доходів має цілий комплекс проблемних питань.

II. Постановка завдання

Мета статті – проаналізувати сучасний стан державного регулювання запобігання та протидії легалізації (відмивання) доходів, одержаних злочинним шляхом, та фінансуванню тероризму, надати пропозиції щодо запровадження невідкладних організаційних і практичних заходів для підвищення ефективності державного управління в зазначеній сфері.

III. Результати

Наслідки явища глобалізації в політичному, соціально-економічному, фінансовому чи інших аспектах сучасних міжнародних відносин суперечливі й неоднозначні, оскільки не обмежуються лише позитивними або негативними чинниками. Багатогранність глобалізації, можливо, вивчено не до кінця, проте можна зробити деякі проміжні висновки.

Один із них полягає в тому, що державам, як основним акторам системи міжна-

родних відносин, стає все важче на державному рівні контролювати ті процеси, які відбуваються в економічній, політичній та інших сферах діяльності. Державні кордони стають формальним фактором, створюючи видимість суверенітету, але фактично не регулюючи і не обмежуючи потоки, що проходять через них у вигляді ресурсів: грошей, товарів, інформації, людей і технологій [1, с. 125].

Особливе занепокоєння викликає проблема державного контролю за транскордонними фінансовими потоками, які є одним з найважливіших чинників світової політики, що негативно впливає на процеси прийняття рішень практично в усіх сферах державної політики. Яскравим підтвердженням цьому є світова фінансова сфера, де транснаціональні операції з грошима або іншими похідними інструментами за участю держав, кредитних організацій, фізичних осіб відбуваються миттєво.

Очевидно, що досягнутий прогрес у швидкості фінансових транзакцій, у тому числі при використанні інтернет-технологій, електронного банкінгу, привабливий не лише для легальних структур (фінансових інститутів, урядів, компаній), а й для незаконних (кримінальних, терористичних) груп, що використовують усі технологічні досягнення для максимізації власного прибутку або для фінансування нелегальної діяльності [3, с. 233].

Необхідність імплементації нових стандартів FATF у державній політиці протидії відмиванню коштів, одержаних злочинним шляхом, зумовлює потребу загальної оцінки ситуації в цій сфері, визначення основних чинників, які негативно впливають на цю систему.

Прогрес, якого було досягнуто в Україні у сфері розбудови державної системи протидії відмиванню коштів, одержаних злочинним шляхом, та фінансуванню тероризму внаслідок прийняття Закону України "Про внесення змін до деяких законодавчих актів України у зв'язку з прийняттям Кримінального процесуального кодексу України" № 4652-VI від 13.04.2012 р., позитивно позначився на ефективності збору та аналізу інформації про фінансові операції.

За даними Державної служби фінансового моніторингу (рис. 1), кількість узагальнених матеріалів, поданих Державною службою фінансового моніторингу до правоохоронних органів, у 2012 р. порівняно з попереднім роком зросла майже удвічі (на рис. 1 ліворуч відображено динаміку кількості поданих узагальнених матеріалів, а праворуч – додаткових узагальнених матеріалів). Найбільшу кількість узагальнених матеріалів подають до Міністерства внутрішніх справ та Міністерства доходів і зборів України.

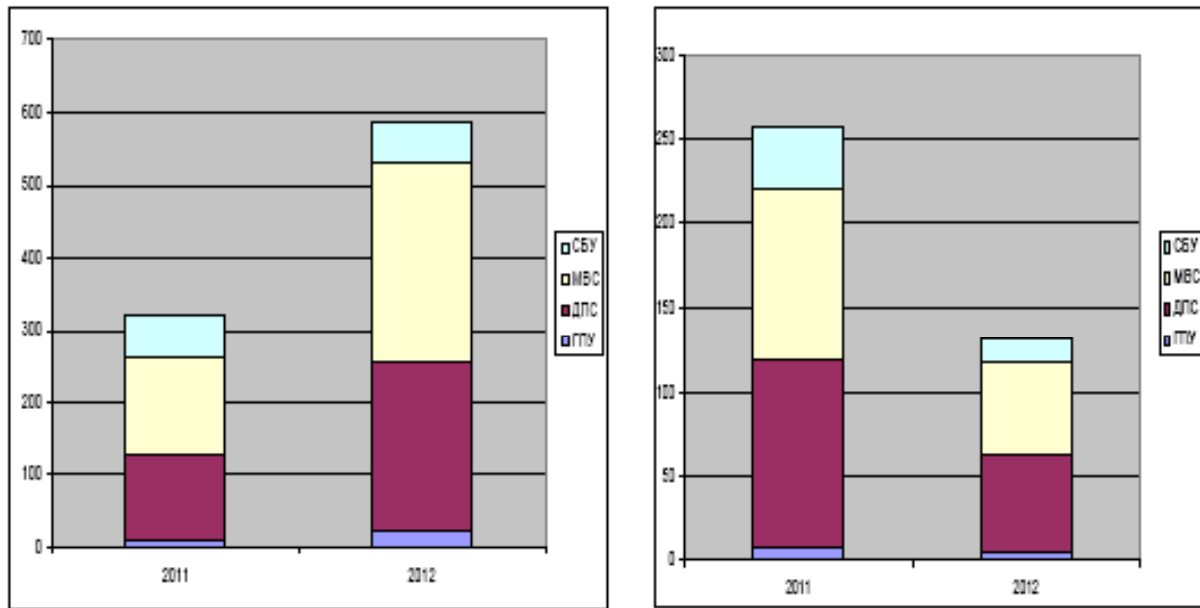


Рис. 1. Динаміка кількості узагальнених матеріалів та додаткових узагальнених матеріалів за даними Держфінмоніторингу України за 2011 та 2012 рр.

Кількість додаткових узагальнених матеріалів демонструє скорочення, яке означає, що додаткова інформація щодо поданих раніше узагальнених матеріалів з'являється в 2012 р. рідше, ніж у 2011 р. У 2011–2012 рр. нова інформація з'являлась щодо поданих у минулому узагальнених матеріалів, які належать до компетенції Державної податкової служби та Міністерства внутрішніх справ, що свідчить про систематичний характер виникнення підозрілої поведінки у певних суб'єктів господарювання та недосконалість державної політики, спрямованої на виявлення таких підозр [7].

Водночас при певному збільшенні кількості використаних узагальнених матеріалів у кримінальних провадженнях їх значна кількість залишається незадіяною. За даними Державної служби фінансового моніторингу (рис. 1), із поданих у 2011 р. 323 узагальнених матеріалів та 257 додаткових узагальнених матеріалів використано в матеріалах кримінального провадження 118, тобто 37% від узагальнених матеріалів або 20% від усіх поданих матеріалів. У 2012 р. було використано в матеріалах кримінального провадження 28% узагальнених матеріалів, або 23% усіх поданих матеріалів [7].

Низький рівень використання узагальнених матеріалів правоохоронними органами може свідчити про недостатній рівень міжвідомчого співробітництва, а також про невідповідність системи оцінювання ризику Державної служби фінансового моніторингу й державних процедур виявлення та боротьби з операціями із легалізації (відмивання) доходів, одержаних злочинним шляхом, або фінансування тероризму.

Зміни у функціонуванні державної системи протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, або фінансування тероризму позначилися на кількості обвинувальних вироків у відповідних матеріалах кримінального провадження (рис. 2, 3). У 2011 р. за 26% матеріалів кримінального провадження, щодо яких було закінчено провадження та які було направлено до суду, було винесено обвинувальний вирок, у 2012 р. – за 57% матеріалів кримінального провадження [6].

За даними Генеральної прокуратури України, можна зробити висновок, що для діяльності з легалізації (відмивання) доходів, одержаних злочинним шляхом, в Україні характерне так зване "самовідмивання", оскільки після одного випадку у 2011 р. "професійного відмивання" в наступні роки це явище не було зафіксовано, тобто існує така тенденція, що особа, яка вчинила предикатний злочин, надалі сама займається легалізацією отриманих злочинним шляхом коштів.

Державне регулювання запобігання та протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, є вкрай необхідним з трьох основних причин.

По-перше, такі заходи дають можливість виявляти злочини, спрямовані на отримання "брудних" коштів (корупція, наркобізнес, шахрайство, ухилення від сплати податків та інші форми організованої злочинності).

По-друге, відмивання доходів сприяє розвитку міжнародної корупції, що підриває зусилля України, спрямовані на становлення демократичних політичних інститутів та стабільної національної економічної системи.

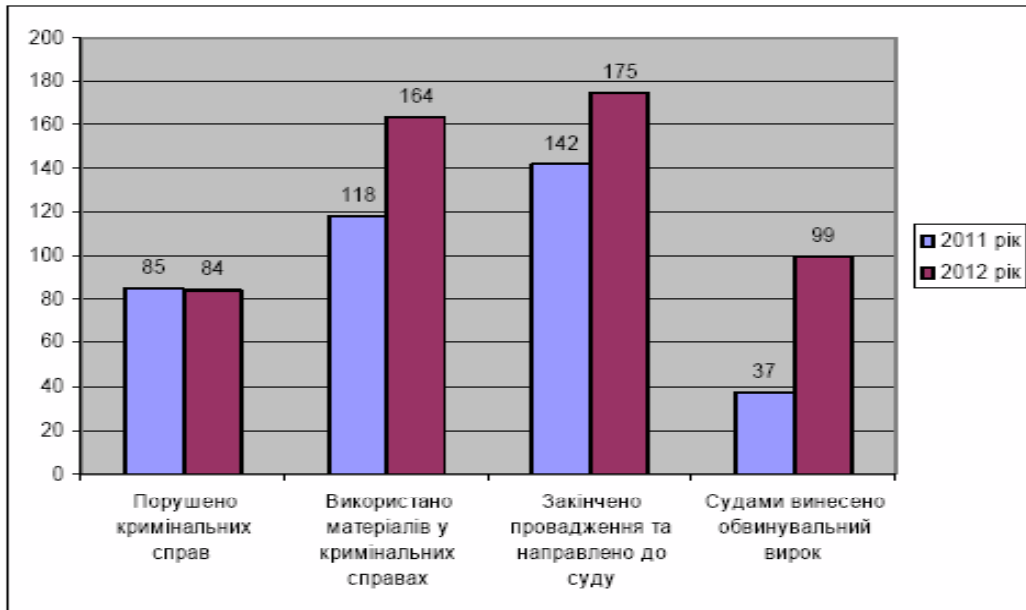


Рис. 2. Динаміка провадження справ, пов'язаних із легалізацією (відмиванням) коштів, одержаних злочинним шляхом, правоохоронними органами в 2011–2012 рр.

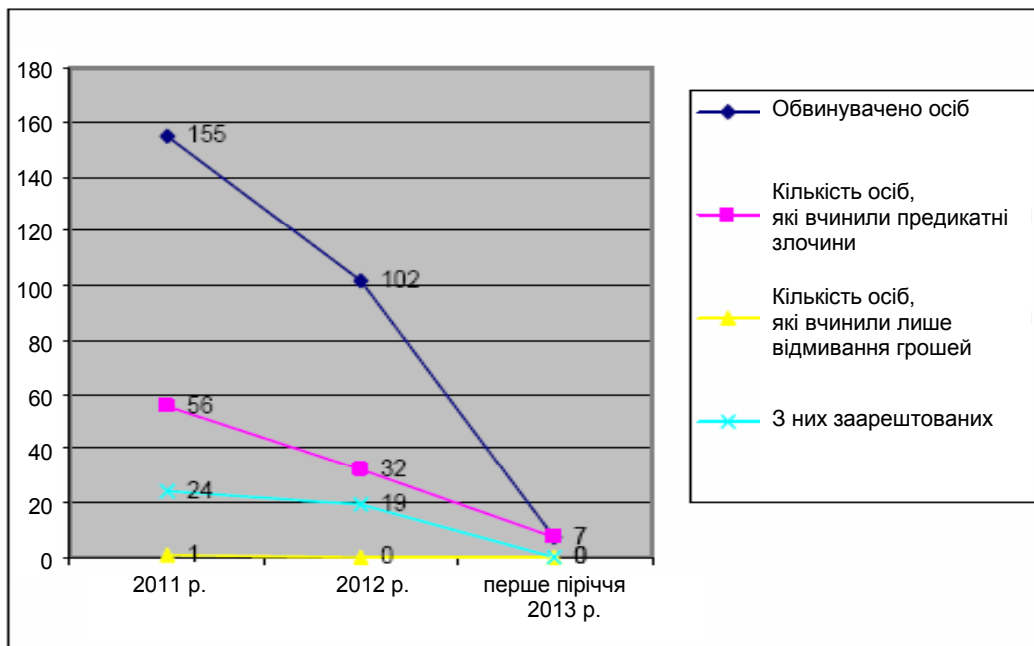


Рис. 3. Динаміка виконання проваджень за кримінальними правопорушеннями за даними Генпрокуратури з метою легалізації (відмивання) доходів, одержаних злочинним шляхом

По-третє, боротьба із цим економічним злочинном допомагає захистити цілісність української фінансової системи від негативного впливу кримінального капіталу.

Дані Генеральної прокуратури України (рис. 4) свідчать, що система вилучення доходів, одержаних злочинним шляхом, в обвинувачених осіб зазнала значного вдосконалення, оскільки вилучення доходів, отриманих злочинним шляхом, під час досудового слідства становить у 2011 р. 14%, у 2012 р. – 17%,

а в першому півріччі 2013 р. – 68% від установлені суми доходів, одержаних злочинним шляхом.

Накладання арешту на майно, одержане злочинним шляхом, у банках та інших кредитно-фінансових установах у 2011–2012 рр. здійснювалось рідко, а в першому півріччі 2013 р. такий захід домінує, що свідчить про налагодження міжвідомчого співробітництва між державними, правоохоронними органами та фінансово-кредитними установами.

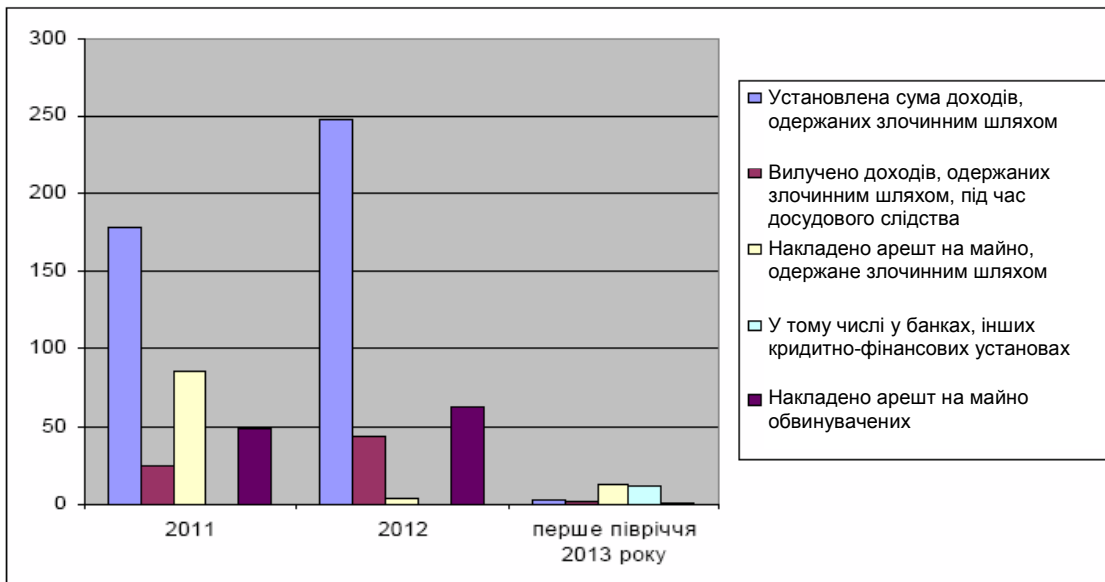


Рис. 4. Динаміка відчуження в обвинувачених осіб доходів, одержаних злочинним шляхом, за даними Генпрокуратури, грн

IV. Висновки

Аналіз стану державного регулювання запобігання та протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, та фінансуванню тероризму дав змогу виявити такі слабкі місця в цій системі:

1. Відсутність налагодженого міжвідомчого співробітництва між Державною службою фінансового моніторингу та правоохоронними органами, оскільки значна частина проведеної роботи (70%) залишається незадіяною у кримінальних справах. Зближення вимог до складання узагальнених матеріалів Державною службою фінансового моніторингу з вимогами відкриття матеріалів кримінального провадження правоохоронними органами дало б змогу зробити їх співробітництво продуктивнішим [11, с. 158].

2. Відсутність налагодженого міжвідомчого співробітництва між державними, правоохоронними органами та судовою гілкою влади, оскільки доведення вчинення предикатних кримінальних правопорушень обвинуваченою особою становить лише 26%, щодо решти (74%) факти вчинення предикатних кримінальних правопорушень не було доведено, що може свідчити як про низьку ефективність оперативної розвідувальної роботи, так і про прояви корупції в судовій владі [10, с. 75].

3. Відсутність випадків накладання арешту на доходи, одержані злочинним шляхом, які розміщені за кордоном, що свідчить про відсутність взаємодії вітчизняних правоохоронних органів із правоохоронними органами інших держав з метою виявлення доходів осіб, які підозрюються у вчиненні предикатних кримінальних правопорушень в Україні, а також відсутність процедури повернення доходів, одержаних злочинним шляхом, отриманих

унаслідок легалізації (відмивання) коштів або фінансування тероризму, які були вивезені за кордон [12, с. 142].

У зв'язку із цим актуальним є запровадження на державному рівні рекомендацій Типологічного звіту FATF щодо конкретних факторів ризику, пов'язаного з легалізацією (відмиванням) доходів від корупції (червень 2012 р.), що був підготовлений міжурядовою організацією, яка займається виробленням світових стандартів у сфері протидії відмиванню злочинних доходів, фінансуванню тероризму та фінансуванню розповсюдження зброї масового знищення – Групою розробки фінансових заходів боротьби з відмиванням грошей (FATF) [13, с. 1630], зокрема Рекомендацій 12.

Згідно із цими рекомендаціями, підзвітні суб'єкти повинні мати відповідні системи управління ризиками для визначення того, чи є особа або бенефіціарний власник політичним діячем. Щодо державних посадових осіб та осіб, які наділені міжнародною організацією відповідними функціями, підзвітні установи повинні застосовувати конкретні посилені заходи належної перевірки, встановлені в Рекомендації 12, у разі ділових відносин, що становлять підвищений ризик. Така перевірка є найважливішим засобом для виявлення та припинення відмивання доходів від корупції і становить нагальну необхідність. Сенс цих заходів очевидний: особи, які належать до цих категорій, унаслідок свого статусу можуть створювати високий ризик відмивання грошей [16].

Отже, основними напрямками вдосконалення цієї системи мають стати:

- розбудова ефективної системи повернення із-за кордону коштів та активів, одержаних злочинним шляхом унаслідок

- операцій з легалізації (відмивання) коштів та фінансування тероризму, зокрема створення механізмів повернення активів, одержаних злочинним шляхом, відповідно до рекомендацій ООН, Світового банку та ініціативи StaR [5];
- розширення переліку предикатних кримінальних правопорушень відповідно до стандартів FATF від 16.02.2012 р., зокрема включення до нього переліку ухилення від сплати податків, та внесення відповідних змін до ст. 209 Кримінального кодексу України, із виключенням фрази “за винятком діянь, передбачених статтями 212 і 212-1 Кримінального кодексу України”;
- встановлення державного контролю за фінансовими операціями публічних осіб України шляхом внесення до Закону України “Про запобігання та протидію легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, або фінансуванню тероризму” змін, які поширюють поняття “публічна особа” на осіб, котрі виконують або виконували публічні функції в Україні;
- уніфікація з метою поглиблення міжвідомчого співробітництва вимог до складання узагальнених матеріалів Державною службою фінансового моніторингу з вимогами відкриття матеріалів кримінального провадження правоохоронними органами.

Список використаної літератури

1. Барановський О.І. “Відмивання” грошей: сутність та шляхи запобігання / О.І. Барановський. – Х. : Форт, 2003. – 472 с.
2. Буткевич С.А. Окремі аспекти юридичної відповідальності за порушення законодавства щодо запобігання та протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом / С.А. Буткевич // Актуальні проблеми правового регулювання господарської діяльності в сучасній Україні : матеріали Міжвуз. наук.-практ. конф. (м. Сімферополь, 19 грудня 2008 р.). – Сімферополь : КРП “Вид-во “Кримнавчпеддержвидав”, 2008. – С. 246–250.
3. Воронова Л.К. Финансовое право : учеб. пособ. [для студентов юрид. вузов и факультетов] / Л.К. Воронова, И.Е. Крилицкий, Н.П. Кучерявенко. – Х. : Право, 2006. – 384 с.
4. Грінберг Т. Повернення вкрадених активів: керівництво із повернення активів поза кримінальним провадженням [Електронний ресурс] / Т. Грінберг. – Режим доступу: // https://star.worldbank.org/star/sites/star/files/NCB_Russian.pdf.
5. Доля Л.М. Легалізація (“відмивання”) доходів, отриманих злочинним шляхом, як міжнародна проблема / Л.М. Доля // Боротьба з організованою злочинністю і корупцією (теорія і практика). – 2001. – № 4. – С. 51–56.
6. Звіт Генеральної прокуратури про протидію легалізації доходів, одержаних злочинним шляхом [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.gp.gov.ua/ua/stst2011.html?dir_id=106783.
7. Інформація про розгляд правоохоронними органами узагальнених матеріалів, наданих Держфінмоніторингом України у 2012 році [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.sdfm.gov.ua/articles.php?cat_id=83&art_id=12671&lang=uk.
8. Коломієць І.В. Державний фінансовий моніторинг в Україні: сучасний стан і шляхи вдосконалення / І.В. Коломієць // Форум права. – 2010. – № 11. – С. 164–169.
9. Конвенція Організації Об’єднаних Націй проти корупції [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/995_c16.
10. Некрасов В.А. Виявлення легалізації (відмивання) доходів, одержаних злочинним шляхом (оперативно-розшуковий аспект) : навч.-практ. посіб. / В.А. Некрасов, Л.В. Борець, С.Ю. Миرونенко. – К. : Скіф : КНТ, 2008. – 88 с.
11. Протидія легалізації злочинних доходів і фінансуванню тероризму : навч. посіб. / С.Г. Гурій, С.М. Ключке, В.М. Кірсанов та ін. – К. : Такі справи, 2008. – 560 с.
12. Солонников С.А. Терроризм и организованная преступность : монография / С.А. Солонников. – М. : ЮНИТА-ДАНА : Закон и право, 2008. – 173 с.
13. Про Сорок рекомендацій Групи з розробки фінансових заходів боротьби з відмиванням грошей (FATF) : Постанова Кабінету Міністрів України та Національного банку України від 28.08.2001 р. № 1124 (зі змінами від 20.04.2004 р.) // Офіційний вісник України. – 2001. – № 35. – Ст. 1630.
14. Тіньова економіка: сутність, особливості та шляхи легалізації : монографія [Електронний ресурс] / за ред. д-ра екон. наук, проф. З.С. Варналія 2006 рік. – Режим доступу: http://www.niss.gov.ua/6book/ty_n_ekon/index.htm.
15. Синяньський С.О. Удосконалення національної системи протидії легалізації доходів, отриманих злочинним шляхом, в умовах посилення інтеграційних процесів : автореф. дис. ... канд. екон. наук : 08.05.01 / С.О. Синяньський ; Укр. акад. зовніш. торгівлі. – К., 2005. – 20 с.
16. Типологический отчет ФАТФ. Конкретные факторы риска, связанные с лега-

лизацией (отмыванием) доходов от коррупции. Июнь 2012 г. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/reports/Spe>

cific%20Risk%20Factors%20in%20the%200Laundering%20of%20Proceeds%20of%200Corruption_RUSSIAN.pdf.

Стаття надійшла до редакції 05.02.2014.

Кривонос Л.В. Государственное регулирование предупреждения и противодействия легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем: современное состояние и пути развития

В статье проанализирована современная ситуация в сфере предотвращения и противодействия легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, или финансированию терроризма в Украине и даны предложения по внедрению на государственном уровне неотложных организационных и практических мер по кардинальному повышению эффективности государственного управления в указанной сфере.

Ключевые слова: легализация (отмывание) доходов, противодействие отмыванию доходов, финансирование терроризма, доходы, полученные преступным путем.

Kryvonos L. State regulation of prevention and counteraction to legalization (laundering) of proceeds from crime: current status and development

This paper analyzes the current situation in the area of prevention and counteraction to legalization (laundering) of proceeds from crime or terrorist financing in Ukraine and provided suggestions for implementation at the national level urgent organizational and practical measures for drastic strengthen governance in this area.

For any of the countries of the modern world, regardless of the level of development of its socio-economic and legal systems, the penetration of the national economy legalized criminal funds is to establish control over certain sectors of the economy by criminal organizations, the spread of corruption, drugs and criminal methods of competition, reorientation of economic actors in the interest of criminal organizations, and as a result to a significant strain state of the economic system as a whole.

The international community has not only considers the legalization (laundering) of proceeds from crime to crime international character, but also identifies a number of international legal provisions of the requirement set under national law legally responsible for the distortion of the nature of funds derived from criminal activity and enable their penetration into the economy country.

The relevance of the study of management problems in the field of combating money laundering is defined primarily dispersed among scholars and practitioners views on promising areas in the efficient combating this criminal phenomenon. Types and forms of modern organized crime is extremely diverse, according legalization of proceeds from crime is a serious threat to all of the international community, since this phenomenon to some extent affect the criminal situation and the condition of the national economy.

The fight against "money" laundering is regarded as one of the priorities of combating organized crime in many countries. However, the scope of public prevention of money laundering is a complex of problems.

The above allows us to consider the matter as urgent scientific problem that has significant scientific and practical value for improving the theory and practice of public administration, including the legalization (laundering) of proceeds from crime.

Key words: legalization (laundering) of anti-money income, terrorist financing, the proceeds of crime.