

УДК 347.73:342.922

О.Ю. БУРДОНОВА, Сімферопольський університет економіки і управління

СИСТЕМА ПЕРВИННОГО ФІНАНСОВОГО МОНІТОРИНГУ: СУЧАСНИЙ СТАН І ПЕРСПЕКТИВИ РОЗВИТКУ

Ключові слова: вдосконалення, легалізація (відмивання) доходів, одержаних злочинним шляхом, система, фінансовий моніторинг

Стрімкий розвиток світової фінансової системи, постійне вдосконалення існуючих і застосування нових інформаційно-комунікаційних технологій дає змогу проводити фінансові операції в найкоротший час, що створює додаткові можливості для відмивання доходів, одержаних злочинним шляхом. Саме тому для кожної держави питання боротьби з цими злочинами є питанням національної безпеки. При цьому відмивання доходів, одержаних злочинним шляхом, визнається не лише суспільно небезпечним діянням, а і системою загрозою для фінансових ринків і національної економіки в цілому.

Крім цього, у зв'язку з активізацією міжнародного тероризму виникають нові проблеми у сфері боротьби з відмиванням доходів, одержаних злочинним шляхом, або фінансуванням тероризму, що потребує вжиття жорстких заходів з боку правоохоронних та інших державних органів для здійснення контролю за функціонуванням «тіньових» фінансових потоків [1]. Ураховуючи викладене вище, особливої значущості та актуальності набуває діяльність суб'єктів первинного фінансового моніторингу, які уповноважені здійснювати заходи у сфері запобігання та протидії легалізації (відмивання) доходів, одержаних злочинним шляхом, і фінансуванню тероризму.

В наукових працях провідних вітчизняних учених значна увага приділена дослідженню загальних питань здійснення державного (О.Ф. Андрійко, В.М. Гаращук, Р.А. Калюж-

ний тощо) та фінансового контролю (Л.К. Воронова, О.П. Орлюк, Л.А. Савченко та ін.). Водночас окремі питання запобігання та протидії легалізації (відмивання) доходів, одержаних злочинним шляхом, і фінансуванню тероризму в Україні розглядали Л.І. Аркуша, С.А. Буткевич, О.В. Київець, А.О. Клименко, О.Є. Користін та ін. Отже, питання організації і функціонування системи первинного фінансового моніторингу були побічно досліджені в межах вивчення загальних проблем фінансового права, але спрямованому науковому пошуку ще не були піддані. Тому метою статті є аналіз сучасного стану організаційно-правових засад системи первинного фінансового моніторингу як невід'ємної складової національної антилегалізаційної системи, а також вироблення рекомендацій щодо їх удосконалення. Новизна роботи полягає у розгляді організаційно-правових засад системи первинного фінансового моніторингу через призму фінансово-правових правовідносин.

Загальновідомо, що реформування державного управління у сфері економіки в будь-якій країні неможливе без постійного контролю за перебігом реформ. Зазвичай фінансовий контроль визнається одним із основних чинників успішного проведення економічних реформ у державі. У зв'язку з цим особливу роль у запобіганні та протидії легалізації (відмивання) доходів, одержаних злочинним шляхом, і фінансуванню тероризму повинен відігравати фінансовий моніторинг як гарант економічної безпеки держави.

Відповідно до чинного законодавства система фінансового моніторингу складається з двох рівнів – первинного та державного. При цьому під первинним фінансовим моніторингом розуміється сукупність заходів, які здійснюються суб'єктами первинного фінансового моніторингу, спрямованих на виконання вимог Закону України «Про запобігання та протидію легалізації (відмивання) доходів, одержаних злочинним шляхом, або фінансуванню тероризму», що включають проведення обов'язкового та внутрішнього фінансового моніторингу [2].

Проведений аналіз діяльності суб'єктів державного фінансового моніторингу свідчить, що правоохоронними та іншими державними органами постійно фіксуються певні відхилення від встановлених норм указанного вище Закону. Так, протягом 2011 р. тільки підрозділом фінансової розвідки було перевірено 17 суб'єктів первинного фінансового моніторингу, державне регулювання і нагляд за діяльністю яких здійснює Державна служба фінансового моніторингу України, щодо дотримання ними вимог законодавства у сфері запобігання та протидії легалізації (відмивання) доходів, одержаних злочинним шляхом, або фінансуванню тероризму. Результати 16 перевірок розглянуто на засіданні Комісії Служби з питань застосування санкцій за порушення вимог Закону та/або нормативно-правових актів, що регулюють діяльність у сфері запобігання та протидії легалізації (відмивання) доходів, одержаних злочинним шляхом. За результатами розгляду до перевірених суб'єктів первинного фінансового моніторингу застосовано штрафні санкції на загальну суму 43180 грн. Під час проведення перевірок за порушення вимог законодавства у сфері запобігання та протидії легалізації (відмивання) доходів, одержаних злочинним шляхом, або фінансуванню тероризму, стосовно відповідальних за здійснення фінансового моніторингу осіб суб'єктів первинного фінансового моніторингу складено та направлено до судових органів 14 протоколів про адміністративне правопорушення за ст.166⁹ Кодексу України про адміністративні правопорушення [3].

Як вважає С.А. Бугкевич, певні правопорушення відповідальних за здійснення фінансового моніторингу осіб суб'єктів первинного фінансового моніторингу ґрунтуються на недосконалості нормотворчої бази України. Загалом система первинного фінансового моніторингу характеризується наявністю значного обсягу обов'язків у її суб'єктів та обмеженим колом повноважень для реалізації ними однієї з основних функцій у межах системи фінансового моніторингу із запобігання їх використанню з метою легалізації (відмивання) дохо-

дів, одержаних злочинним шляхом, і фінансування тероризму. При цьому однією з основних причин недостатньої ефективності первинного фінансового моніторингу є відірваність відповідної законодавчої та іншої нормотворчої роботи від наявної, а також практики діяльності у відповідних сферах первинного фінансового моніторингу, тобто відсутність повноцінного зворотного зв'язку з правоохоронними та іншими державними органами, уповноваженим запобігати та протидіяти легалізації злочинних доходів і фінансуванню тероризму, насамперед із суб'єктами державного фінансового моніторингу [4, с.133].

Отже, первинний фінансовий моніторинг посідає чільне місце в системі запобігання та протидії легалізації (відмивання) доходів, одержаних злочинним шляхом, або фінансуванню тероризму. Відповідно до чинного законодавства, суб'єктами первинного фінансового моніторингу є:

- 1) банки, страховики (перестраховальники), кредитні спілки, ломбарди та інші фінансові установи;
- 2) платіжні організації, члени платіжних систем, еквайрингові та клірингові установи;
- 3) товарні, фондові та інші біржі;
- 4) професійні учасники ринку цінних паперів;
- 5) компанії з управління активами;
- 6) оператори поштового зв'язку, інші установи, які проводять фінансові операції з переказу коштів;
- 7) філії або представництва іноземних суб'єктів господарської діяльності, які надають фінансові послуги на території України;
- 8) спеціально визначені суб'єкти первинного фінансового моніторингу:
 - а) суб'єкти підприємницької діяльності, які надають посередницькі послуги під час здійснення операцій з купівлі-продажу нерухомого майна;
 - б) суб'єкти господарювання, які здійснюють торгівлю за готівку дорогоцінними металами і дорогоцінним камінням та виробами з них, якщо сума фінансової операції дорівнює чи перевищує суму 150000 грн. або дорівнює

чи перевищує суму в іноземній валюті, еквівалентній 150000 грн.;

в) суб'єкти господарювання, які проводять лотереї та азартні ігри, у тому числі казино, електронне (віртуальне) казино;

г) нотаріуси, адвокати, аудиторів, аудиторські фірми, фізичні особи – підприємці, які надають послуги з бухгалтерського обліку, суб'єкти господарювання, що надають юридичні послуги (за винятком осіб, які надають послуги у рамках трудових правовідносин) у випадках, передбачених законодавством;

г) фізичні особи – підприємці та юридичні особи, які проводять фінансові операції з товарами (виконують роботи, надають послуги) за готівку, за умови, що сума такої фінансової операції дорівнює чи перевищує 150000 грн. або дорівнює чи перевищує суму в іноземній валюті, еквівалентній 150000 грн., у випадках, передбачених законодавством;

9) інші юридичні особи, які за своїм правовим статусом не є фінансовими установами, але надають окремі фінансові послуги [2].

Крім цього, на слушну думку Л.М. Чуніхіної, при диференціації первинного фінансового моніторингу за масштабом (поширеністю здійснення) вказані заходи можуть здійснюватися: у масштабі всієї країни; у регіональному або галузевому масштабі, наприклад у галузі банківської системи; в індивідуальному масштабі. При диференціації запобіжних заходів за рівнем їх застосування первинний фінансовий моніторинг може здійснюватися на загальносуспільному, груповому, індивідуальному рівнях. За характером (змістом) запобіжних заходів засоби первинного фінансового моніторингу належать до суто кримінологічних, зокрема до заходів ранньої профілактики фактів відмивання. За цільовим призначенням первинний фінансовий моніторинг банківської системи в Україні належить до цільових або спеціальних (спеціально-кримінологічних) заходів, які мають спеціальну мету запобігання злочинності [5, с.13]. Утім, на наш погляд, указані заходи доцільно розглядати під кутом фінансово-правової забарвленості.

Вважаємо, що прийняття антилегалізаційного закону в новій редакції у травні 2010 р., у тому числі розширення переліку суб'єктів первинного фінансового моніторингу, було обумовлено не тільки впровадженням міжнародних стандартів, але й необхідністю реалізації досвіду, набутого протягом останніх років Державною службою фінансового моніторингу України та іншими суб'єктами державного фінансового моніторингу. Це стосується насамперед обов'язків суб'єктів первинного фінансового моніторингу щодо реєстрації та звітування про підозрілі фінансові операції, ідентифікації клієнта, розширення ознак, за якими суб'єкти первинного фінансового моніторингу надають інформацію про підозрілі фінансові операції уповноваженому органу, вдосконалення механізму притягнення до відповідальності посадових осіб суб'єктів первинного фінансового моніторингу за порушення вимог антилегалізаційного законодавства та ін.

Ми не будемо детально розглядати в цьому підрозділі всі положення прийнятого Закону [2], але зазначимо основні відмінності від його попередника [6]:

по-перше, встановлено обов'язок суб'єктів первинного фінансового моніторингу вживати посилені запобіжних заходів стосовно клієнтів, діяльність яких свідчить про підвищений ризик проведення ними операцій з легалізації (відмивання) доходів та фінансування тероризму. Зокрема, такі заходи мають здійснюватися у разі встановлення і здійснення ділових відносин з іноземними політичними діячами та іноземними фінансовими установами;

по-друге, розширено перелік суб'єктів первинного фінансового моніторингу за рахунок нотаріусів, адвокатів, суб'єктів підприємницької діяльності, що надають юридичні послуги, торговців нерухомістю (ріелтерів), операторів поштового зв'язку (в 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 бу-

хгалтерського обліку, та деяких інших представників нефінансових професій;

по-третє, у зв'язку з розширенням переліку суб'єктів первинного фінансового моніторингу розширено відповідно перелік суб'єктів державного фінансового моніторингу, які здійснюють функції регулювання та нагляду. Перелік державних регуляторів було доповнено міністерствами економіки, юстиції, фінансів, транспорту та зв'язку;

по-четверте, закладено основи процедури здійснення розподілу конфіскованих активів, одержаних унаслідок легалізації (відмивання) доходів або фінансування тероризму, згідно з якими кошти, одержані Україною відповідно до угоди про розподіл конфіскованих активів, зараховуються до державного бюджету;

по-п'яте, запроваджено механізм зупинення фінансових операцій, пов'язаних з легалізацією (відмиванням) доходів, одержаних злочинним шляхом.

Разом з цим, з метою дотримання та неухильного виконання вимог, установлених законодавством щодо діяльності суб'єктів первинного фінансового моніторингу, вдосконалення механізму регулювання та нагляду за ними розпорядженням Кабінету Міністрів України від 09.03.2011 р. № 190-р була схвалена Стратегія розвитку системи запобігання та протидії легалізації (відмивання) доходів, одержаних злочинним шляхом, або фінансуванню тероризму на період до 2015 р., що передбачає: проведення аналізу ефективності заходів, функціонування системи фінансового моніторингу в державі; встановлення порядку вжиття заходів для недопущення формування статутних фондів відповідних суб'єктів первинного фінансового моніторингу за рахунок коштів, джерела походження яких неможливо підтвердити; визначення та застосування чіткого механізму перевірки бездоганної ділової репутації осіб, які здійснюють управління та контроль суб'єктів первинного фінансового моніторингу; організації проведення навчання представників спеціально визначених суб'єктів первинного фінансового моніторингу; підготовки методичних рекомендацій

для суб'єктів первинного фінансового моніторингу, зокрема щодо виявлення підозрілих операцій, особливостей подання інформації до Державної служби фінансового моніторингу України та ідентифікації учасників фінансових операцій тощо [1]. Отже, стратегічними цілями антилегалізаційної політики держави мають стати: скорочення масштабів організованої злочинності, передусім з транснаціональними зв'язками, та незаконної підприємницької діяльності; усунення причин та умов, що сприяють створенню та відновленню матеріальної бази організованої злочинності взагалі і терористичних організацій зокрема; запобігання та припинення незаконного виведення грошових коштів за кордон; підвищення ефективності реалізації повноважень правоохоронних та інших державних органів, які беруть участь у запобіганні та протидії легалізації (відмивання) доходів, одержаних злочинним шляхом, і фінансуванню тероризму, оптимізація механізмів координації їх діяльності та взаємодії між ними та уповноваженими міжнародними організаціями тощо.

Враховуючи вищевикладене, можна зробити висновок, що існування широкого кола суб'єктів первинного фінансового моніторингу обумовлено потребою захисту національної фінансової системи від її використання з метою легалізації (відмивання) доходів, одержаних злочинним шляхом, і фінансуванню тероризму. Слід також зазначити, що вирішення проблеми належної організації діяльності суб'єктів первинного фінансового моніторингу, їх взаємодії із суб'єктами державного фінансового моніторингу, а головне – використання національною системою фінансового моніторингу зарубіжного досвіду та плідна співпраця з міжнародними організаціями, надасть змогу розширити можливості національної економіки за рахунок капіталів, що залишаться на території країни та податкових надходжень. При проведенні подальших досліджень у цій сфері доцільно здійснення наукових розвідок щодо чіткого визначення адміністративно-правового статусу працівника суб'єкта первинного фінансового моніторин-

гу, відповідального за проведення фінансово-го моніторингу.

ЛІТЕРАТУРА

1. Розпорядження Кабінету Міністрів України «Про схвалення Стратегії розвитку системи запобігання та протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, або фінансуванню тероризму на період до 2015 року» : від 09.03.2011 р., № 190-р // Офіційний вісник України. – 2011. – № 19. – Ст. 803.

2. Закон України «Про внесення змін до Закону України «Про запобігання та протидію легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом» : від 18.05.2010 р., № 2258-VI // Офіційний вісник України. – 2010. – № 39. – Ст. 1293.

3. Офіційний веб-сайт Державної служби фінансового моніторингу України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.sdfm.gov.ua>.

4. Буткевич С. А. Фінансовий моніторинг: зарубіжний досвід та українська модель : монографія / С. А. Буткевич. – Сімферополь : Вид-во «Кримнавчпеддержвидав», 2012. – 314 с.

5. Чуніхіна Л. М. Первинний фінансовий моніторинг в банках України як засіб запобігання легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.08 / Л. М. Чуніхіна. – Львів, 2007. – 18 с.

6. Закон України «Про запобігання та протидію легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом» : від 28.11.2002 р., № 249-IV // ВВР України. – 2003. – № 1. – Ст. 2.

Бурдонова О. Ю. Система первинного фінансового моніторингу: сучасний стан і перспективи розвитку / О. Ю. Бурдонова // Форум права. – 2012. – № 3. – С. 73–77 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.nbu.gov.ua/e-journals/FP/2012-3/12bojipr.pdf>

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

Бурдонова Е.Ю. Система первичного фінансового моніторинга: современное состояние и перспективы развития

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 антилегализационной системы.

Burdonova O.Yu. System of Initial Financial Monitoring: Modern Condition and Prospects of Development

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 anti-laundering system.