

ЗАСОБИ ПРОТИДІЇ ЛЕГАЛІЗАЦІЇ ЗЛОЧИННИХ ДОХОДІВ У СИСТЕМІ ДЕРЖАВНОГО ФІНАНСОВОГО КОНТРОЛЮ В УКРАЇНІ

С.В. Симов'ян

кандидат технічних наук, доцент,

здобувач кафедри правових основ

підприємницької діяльності

Харківський національний університет внутрішніх справ

Постановка проблеми. Нові економічні, соціальні та політичні реалії української держави вимагають удосконалення положень законодавства, які мають бути націлені на забезпечення балансу приватних і публічних інтересів. Зростання ролі фінансової системи у суспільному житті стало причиною розробки нових форм та методів контролю з метою недопущення використання фінансових установ у цілях, що можуть стати на заваді виконання завдань, які поставлені перед державою. Значна роль у досягненні цієї мети належить встановленню ефективної процедури контролю у сфері легалізації (відмивання) злочинних доходів.

Одержання нелегальних доходів від наркобізнесу, торгівлі людьми, контрабанди та інших злочинів є початковим етапом у процесі відмивання грошей. На наступних стадіях за допомогою різних схем кримінальні гроші потрапляють у легальну фінансову систему, де відбувається рух цих коштів по різних каналах, у тому числі і через рахунки в банках. Таким чином, з використанням банківської системи приховуються джерела походження капіталу, що власне і виявляє собою легалізацію незаконних доходів. Виходячи з цього, для запобігання та протидії легалізації незаконно отриманих доходів використання банківського контролю за проведенням фінансових операцій просто необхідно.

Ефективність запобігання та протидії легалізації доходів залежить від спрямованості зусиль окремих банківських організацій, банківської системи в цілому й уповноважених державних установ. У координації заходів щодо протидії легалізації злочинно отриманих доходів має брати участь Національний банк України (далі – НБУ), тому що має достатні адміністративні важелі для цього і в нього вже є певні напрацьовані методики контролю за банками. Окрім встановлення обов'язків фінансових установ у сфері запобігання та протидії легалізації доходів є ще кілька причин, що спонукають фінансові установи для розробки та вдосконалення процедури внутрішнього контролю. Так, необхідність виконання вимог FATF, посилення контролю з боку НБУ та Державного комітету фінансового моніторингу (далі – ДКФМ), неможливість повноцінної інтеграції у світову банківську систему – це фактори, які дають українським банкам імпульс до розробки власних методик боротьби з легалізацією злочинно отриманих доходів. Крім того, виходячи зі світового досвіду, можна стверджувати, що найголовнішим стимулом для банків у боротьбі з легалізацією є необхідність збереження своєї бездоганної репутації в очах клієнтів, акціонерів, потенційних інвесторів і контролюючих органів. Таким чином, на даний момент боротьба з легалізацією доходів, одержаних злочинним шляхом – це одне з важливих зав-

дань українських фінансових установ та органів державної влади, що здійснюють фінансовий контроль.

Аналіз останніх досліджень та публікацій. Окремі аспекти проблеми легалізації злочинних доходів містяться у працях О.М. Бандурки [1], А.Ф. Волобуєва [2], Н.О. Гуторової [3], В.М. Поповича [4]. Сучасним проблемам організаційно-правового забезпечення фінансового контролю присвячені праці вітчизняних науковців: Е.О. Алісова [5], Л.К. Воронової і М.П. Кучерявенка [6], О.П. Гетманець [7], А.О. Монаєнка [8], О.П. Орлюк [9], Л.А. Савченко [10] та ін. Проте застосування фінансового контролю як засобу протидії легалізації доходів, одержаних злочинним шляхом не розглядалося.

Мета статті – проаналізувати існуючі в теорії фінансового права вчення про основні ознаки фінансового контролю і про сутність процесу легалізації (відмивання) злочинних доходів і визначити правові засоби, які можуть бути використані для протидії легалізації злочинних доходів, як складової сучасної, нової, державної, правової концепції боротьби з легалізацією доходів, одержаних злочинним шляхом.

Основні результати дослідження. Сутність фінансового контролю впливає з об'єктивно властивої фінансам контрольної функції і традиційно розглядається в юридичній науці як цілеспрямована діяльність відповідних державних органів влади, недержавних організацій з контролю за законністю та обґрунтованістю формування, розподілу та використання фінансових ресурсів, що знаходяться у розпорядженні держави [6].

Особливе місце фінансового контролю в загальній системі державного контролю зумовлено його специфікою. Об'єктивно властива фінансам здатність виражати специфічний аспект виробничих відносин у будь-якій сфері робить фінансовий контроль, з одного боку, всеохоплюючим, а з іншого боку, залежність здійснення цього контролю від певних суб'єктів конкретизується у видах цих суб'єктів, їх правовому статусі та повноваженнях стосовно не взагалі фінансів, а конкретного предмету фінансового контролю. Тому бюджетний контроль, податковий контроль, банківський контроль та інші складають окремі одиничні різновиди фінансового контролю. Оскільки отримання злочинних доходів та їх використання через фінансові установи України прямо впливає на ефективність функціонування фінансової системи української держави і стабільність банківської діяльності, оскільки такі доходи, з метою не допущення їх легалізації (відмивання), також є предметом фінансового контролю.

Відповідно до Закону України «Про запобігання та протидію легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, або фінансуванню тероризму» (Далі – Закон України «Про запобігання...») доходи, одержані злочинним шляхом це – будь-яка економічна вигода, одержана внаслідок вчинення суспільно небезпечного діяння, що передує легалізації (відмиванню) доходів, яка може складатися з матеріальної власності чи власності, що виражена в правах, а також включати рухоме чи нерухоме майно та документи, які підтверджують право на таку власність або частку в ній [10].

Чинним законодавством України визначаються також органи та методи контролю за виконанням законів у сфері запобігання та протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом або фінансуванню тероризму (Ст. 25 Закону України «Про запобігання...») та фінансові санкції за по-

рушення законодавства у сфері запобігання та протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, що свідчить про наявні елементи процедури контролю.

Таким чином, проблема створення запобіжних заходів щодо легалізації злочинних доходів пов'язано з фінансовим контролем, сферою його застосування та методами здійснення. Для виявлення ефективних заходів контролю проаналізуємо сферу його застосування, тобто процес легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом.

В юридичній літературі існують різні точки зору на сутність процесу легалізації (відмивання) злочинних доходів, на понятійний апарат цього явища. На думку В.М. Поповича, для юридичного аналізу проблем кваліфікації дій правопорушників у банківській сфері, необхідно поділити загальний механізм здійснення корисливих посягань за допомогою фіктивно утворених грошових коштів на чотири етапи: утворення фіктивних грошових коштів, їх «відмивання», повернення «відмитих», але, по суті своїй, фіктивних грошових коштів ініціаторам їх створення та використання [4]. Експерти ООН, що беруть участь у розробці заходів боротьби з легалізацією злочинних доходів, також у своїй роботі використовують чотирьохфазову модель відмивання грошей [13]. А.Ф. Волобуєв стверджує, що, яким би не було походження «брудних» грошей та якими б шляхами вони не просувалися, у цьому процесі можна виділити п'ять етапів [2, с. 81-82]. Міжнародною організацією FATF використовується найбільш розповсюджена модель процесу відмивання грошей, яка одержала назву трифазової. Ця модель заснована на розділенні процесу легалізації на основних три фази: розміщення (placement), розшарування (layering) і інтеграція (integration). Щоправда, на практиці найчастіше перелічені стадії відмивання проходять одночасно або накладаються одна на іншу [12].

Всі наведені моделі легалізації мають право на існування і всі здійснюються переважно через банки, або через інші фінансові установи. Оскільки з офіційних документів та методик FATF до дотримання яких прагне Україна найбільш розповсюдженої є трифазова модель легалізації доходів, у подальшому будемо використовувати саме її, як основну процедуру відмивання злочинних доходів з використанням банків.

Для запобігання легалізації злочинних доходів проаналізуємо вплив головних ознак фінансового контролю, які визначаються у науковій та навчальній літературі з фінансового права, на кожній фазі легалізації доходів.

Серед існуючих визначень сутності фінансового контролю можна умовно виділити чотири групи, які поєднують погляди вчених на його найважливіші риси.

Перша група охоплює думки вчених, які визначають сутність фінансового контролю через вказівку на окремі методи його здійснення [6]. Наприклад, до методів фінансового контролю О. П. Орлюк відносить: ревізію, тематичну перевірку, обстеження, безперервне відстеження фінансової діяльності, тобто фінансовий моніторинг [9, с. 86]. Поділяючи думку про те, що таке тлумачення поняття фінансового контролю значно обмежує його зміст [7, с. 86], використаємо цю позицію для аналізу сутності контролю у сфері легалізації злочинних доходів.

Згідно трьохфазної моделі легалізації злочинних доходів розміщення є першою ланкою в ланцюжку легалізації. Загальний принцип легалізації на даній стадії

такий: легалізаційні процедури являють собою трансформацію злочинно отриманих доходів (найчастіше готівки) в інші ліквідні активи шляхом купівлі цінних паперів, іноземних валют або ж обміну банкнот на купюри іншого номіналу. В стадії розміщення незаконних доходів злочинці намагаються обійти обов'язкові вимоги ідентифікації, встановлені законодавствами практично всіх країн, що беруть участь у боротьбі з «відмиванням» грошей. Отже, ідентифікація клієнтів і встановлення джерел отримання доходів є обов'язковою умовою в діяльності банків і має всі ознаки попереднього банківського контролю, як різновиду фінансового.

На другій стадії, яка має назву розшарування (layering) проводяться численні фінансові операції, які спрямовані на маскуванню джерел доходів, отриманих злочинним шляхом. Перекидання грошей по банківських рахунках, купівля та продаж цінних паперів, операції зі зняття готівки та її розміщення й інші подібні трансакції істотно ускладнюють роботу контролюючих і правоохоронних органів з встановлення джерел походження капіталу. Велику роль у розсіюванні злочинних капіталів відіграють переведення грошей з використанням банківських рахунків, поштові перекази, електронні платежі через мережу Інтернет. Можливість швидкого переказу капіталів на досить великі відстані, відносна закритість платежів і складність їх відстеження через велику кількість операцій, – усе це робить грошові перекази оптимальним способом розшарування злочинно отриманих доходів.

У проведенні подібних операцій особливе місце посідають офшорні зони. Законодавство, що діє на цих територіях, забезпечує анонімність грошових переказів і оптимальні умови для оподаткування злочинних доходів. Для легалізації доходів в офшорних юрисдикціях спеціально створюються фіктивні фірми, на рахунках яких і зникають сліди кримінального походження коштів. Фінансові операції, що свідчать про незаконне походження капіталів, виявити практично неможливо в силу використання численних фіктивних договорів і малого терміну діяльності підставних фірм. Відповідно до чинного Закону України «Про легалізацію...» та міжнародних документів у сфері боротьби по відмиванню злочинних доходів банки повинні проводити перевірки клієнтів і фінансових операцій. Так, згідно Вольсфбергських принципів банківської діяльності при відкритті рахунків банк перевіряє самого клієнта, а при обслуговуванні разових клієнтів при наданні електронних банківських послуг банк визначає потрібна більш детальна перевірка. Банк встановлює ціль і причини відкриття рахунку, джерело доходів, проводить оцінку капіталів, тощо [14]. Отже, запроваджуються поточний фінансовий контроль шляхом вивчення, перевірки, аналізу, дослідження діяльності підконтрольного суб'єкту.

Відповідно до трифазової моделі відмивання коштів інтеграція (integration) є заключною стадією процесу легалізації. Після проходження стадії розсіювання, кримінальні кошти мають бути знову зібрані, щоб у правоохоронних органів не виникло жодної підозри щодо законності походження капіталів. На цій фазі злочинно отримані доходи інвестуються в легальний бізнес.

До основних засобів інтеграції кримінальних фондів відносяться: операції з нерухомістю, купівля збиткового підприємства, завищення або заниження цін зовнішньоторговельних операцій, розміщення готівки на банківських рахунках фірми або на рахунках ігорних закладів, використання іноземних банків [3]. У

деяких країнах для інтеграції кримінальних фондів у банківську систему злочинні групи використовують норми законодавства, що гарантують анонімність фінансових операцій і захищають діяльність своїх клієнтів від надмірного втручання правоохоронних органів. Говорячи про зловживання злочинцями принципами банківської таємниці насамперед варто мати на увазі офшорний бізнес, що вважається на даний момент одним із найбільш прибуткових. Законодавство офшорних територій надає банкам право не відповідати на запити контролюючих органів про стан рахунків своїх клієнтів. У той же час посилення в усьому світі контролю за фінансовими операціями з резидентами офшорних юрисдикцій робить використання відповідних трансакцій з метою легалізації кримінальних коштів дуже ризикованим для злочинців. Отже, наявні заходи подальшого фінансового контролю за використанням злочинних доходів шляхом вивчення, обстеження та розслідування.

Таким чином, відповідно до типової моделі легалізації доходів, одержаних злочинним шляхом банки здійснюють контрольні заходи, які за змістом відповідають таким видам фінансового контролю, як попередній, поточний та подальший. До засобів банківського контролю у сфері легалізації доходів, одержаних злочинним шляхом належать: ідентифікація, перевірка, моніторинг, обстеження, спостереження, розслідування та вивчення.

Друга група досліджень сутності фінансового контролю поєднує вчених, які аналізують фінансовий контроль як функцію управління у різних галузях. У працях науковців зазначається, що державний фінансовий контроль реалізується державою через систему законодавчих, організаційних, адміністративних, правоохоронних та інших заходів [8] або є «зворотнім зв'язком» контролю в управлінні, тобто фінансовий контроль здійснюється через виявлення відхилень від прийнятих стандартів законності та прийняття відповідних рішень [10, с. 20-28].

Використовуючи цю позицію та чинне законодавство можливо стверджувати, що на сучасному етапі реформування системи державного управління важливим є поступове системне та органічне вдосконалення контрольної функції держави, зокрема шляхом безпосередньої оцінки сучасного стану державного і фінансового контролю, формування незалежної системи зовнішнього контролю в усіх сферах, зокрема і в сфері легалізації злочинних доходів, і удосконалення системи внутрішнього банківського контролю. Формування відповідного законодавчого забезпечення системи фінансового контролю за всіма ланками фінансової системи держави та приватними фінансовими потоками сприятиме налагодженню правового механізму протидії легалізації доходів, отриманих злочинним шляхом.

В юридичній літературі можна окреслити **третьою групу** досліджень щодо сутності фінансового контролю у відносинах, що регулюються фінансовим правом, які пов'язані з підкресленням його правового значення. Йдеться про забезпечення законності, фінансової дисципліни у фінансовій сфері [5, с. 43; 6]. Безумовно, з таким поглядом на контроль можна погодитися, тому що, дійсно, одним із завдань контрольної діяльності є забезпечення законності. Контроль з метою створення системи запобігання та протидії легалізації злочинних доходів здійснюється з метою захисту прав і законних інтересів громадян, суспільства і держави, що підкреслює його правове значення. Наявність крім кримінальної і

адміністративної фінансово-правової відповідальності за порушення законодавства у сфері протидії легалізації злочинних доходів – це ще одна риса, яка характеризує контроль у сфері легалізації злочинних доходів, як фінансовий.

Четверта група досліджень поєднує вчених тим, що при поданні поняття фінансового контролю, як правило, в ньому міститься ще й обов'язкова вказівка на певні контролюючі суб'єкти. Так, на думку Л. К. Воронової, фінансовий контроль – це цілеспрямована діяльність законодавчих і виконавчих органів публічної влади і недержавних організацій, спрямована на забезпечення законності, фінансової дисципліни і раціональності в ході мобілізації, розподілу і використання коштів централізованих і децентралізованих грошових фондів держави з метою найефективнішого соціально-економічного розвитку всіх суб'єктів фінансових правовідносин [5, с. 81-82].

Щодо сутності фінансового контролю в сфері легалізації злочинних доходів через діяльність відповідних органів, які мають контрольні повноваження, то закон містить норму, яка вказує на уповноважених контролюючих суб'єктів. До яких належать: Комітет Верховної Ради України з питань фінансів і банківської діяльності та Комітет Верховної Ради України з питань боротьби з організованою злочинністю і корупцією, НБУ, Мінфін України, ДКФМ, Міністерство економіки України, Міністерство юстиції України, Міністерство транспорту та зв'язку України, Державна комісія з цінних паперів та фондовому ринку, Державна комісія з регулювання ринків фінансових послуг України, правоохоронні органи, банки та інші фінансові установи. Проте, не всі органи, що здійснюють фінансовий контроль, мають права на притягнення до юридичної відповідальності порушників законодавства у сфері протидії легалізації злочинних доходів, не всі можуть впливати відповідними рішеннями на організацію фінансової та банківської діяльності. Сьогодні ці установи більшою мірою відстоюють корпоративні інтереси і не утворюють єдиної гармонійної системи державного фінансового контролю, взагалі, і в сфері протидії легалізації злочинних доходів, зокрема. Внаслідок цього без належного контролю залишаються значні суспільні матеріальні ресурси, а держава не отримує об'єктивної інформації щодо правильності та ефективності їх формування, розподілу та використання. Між тим, контрольні органи повинні бути здатними охоплювати діяльність юридичних і фізичних осіб, клієнтів банків для своєчасного виявлення неправильних, незаконних чи неефективних фінансових операцій.

Підґрунтям діяльності контролюючого суб'єкту з фінансового контролю спеціальної компетенції є ті завдання, для яких він створюється. У цьому контексті згідно з чинним законодавством України фінансовий контроль у сфері легалізації злочинних доходів здійснюється органами спеціальної компетенції, і загальними, і відомчими і вимагає відповідної правової форми.

Висновок. Аналіз законодавства та наведених підходів свідчить, що розгляд поняття і сутності фінансового контролю у сфері легалізації (відмивання) злочинних доходів не можна обмежувати посиланням на методи здійснення або на цілі та завдання діяльності контролюючих суб'єктів, або на їх призначення в структурі державного управління. Все це разом є змістом фінансового контролю. Вважаю, що спільною ознакою такого розгляду є правова форма фінансового контролю як інституту, притаманного саме системі фінансового права. Нор-

ми фінансового права відповідно до предмету фінансового контролю конкретизують його різновиди, зокрема фінансовий контроль, різновид банківського контролю у сфері протидії легалізації злочинних доходів.

З усвідомленням суспільством важливості і необхідності активної боротьби з відмиванням грошей, ця проблема набула глобального характеру. Багатьма країнами світу створюються контрзаходи протидії цьому негативному явищу – розробляється й удосконалюється нормативно-правова база протидії, продовжується розширення діяльності й якісний розвиток функціональних можливостей контролюючих і правоохоронних органів, перешкодою легальності стають державні та приватні банки, які займаються розробкою та втіленням власних систем запобігання та протидії проникненню злочинних доходів у фінансові системи країни. Ефективність боротьби з легалізацією доходів одержаних злочинним шляхом залежить від налагодженої системи контролю, який за своїми ознаками характеризується як фінансовий контроль.

Враховуючи різні думки науковців на кількість стадій легалізації злочинних доходів зазначимо прихильність до трифазової моделі, якою користується міжнародна організація FATF і яка включає в себе три стадії розміщення (placement), розшарування (layering) та інтеграції (integration). Нормативно-правове забезпечення контролю на кожній стадії шляхом впровадження таких заходів як ідентифікація, перевірка, моніторинг, спостереження, дослідження, аналіз, вивчення, розслідування, які притаманні методам фінансового контролю, надасть йому ефективності і досягненню мети – захисту прав та законних інтересів громадян і держави.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. *Бандурка О.М.* Інтерпол. – Х. : Вид-во ун-ту внутр. справ, 2003. – 240 с.
2. *Волбуєв А.Ф.* Проблеми методики розслідування розкрадань майна в сфері підприємництва. – Х. : Вид-во ун-ту внутр. справ, 2000. – 380 с.
3. *Гуторова Н.О.* Кримінально-правова охорона державних фінансів України. – Х., 2001. – 340 с.
4. *Попович В.М.* Правові основи банківської справи та її захист від злочинних посягань : настільна книга з питань банківської справи та підприємницької економічної безпеки. – К., 1995. – 324 с.
5. *Алісов Е.О.* Теоретичні проблеми правового регулювання грошового обігу в Україні / Е. О. Алісов. – Харків : Фоліо, 2004. – 288 с.
6. *Воронова Л.К.* Финансовое право / Л. К. Воронова, Н. П. Кучерявенко. – Харків : Легас, 2003. – 436 с.
7. *Гетманець О.П.* Бюджетний контроль : організаційно-правові засади : Монографія / О.П. Гетманець. – Х. : Екограф, 2008. – 308 с.
8. *Монаєнко А.О.* Правові основи державного фінансового контролю : навч. посіб. / А.О. Монаєнко. – Запоріжжя : КПУ, 2008. – 152 с.
9. *Орлюк О.П.* Банківська система України. Правові засади організації / О.П. Орлюк. – К. : Юрінком Інтер, 2003. – 240 с.
10. *Савченко Л.А.* Правові проблеми фінансового контролю в Україні : монографія / Л.А. Савченко. – Ірпінь : Акад. держ. податкової служби України, 2001. – 407 с.
11. Закон України «Про запобігання і протидію легалізації (відмивання) доходів, отриманих злочинним шляхом або фінансування тероризму» // Відомості Верховної Ради, 2003, №1, ст.2. (В редакції Закону N 2258-VI (2258-17) від 18.05.2010, ВВР, 2010, N 29, ст.392)

12. FATF-1X Annual Report (1997-1998), 25 June 1998, pp. 12-13. // Режим доступу: <http://www.moneylaundering.ca/public/law/lawcanadalaw.php>.

13. The financial services sector in Europe. Regulatory investigation and enforcement issues in Germany. Freshfields Bruckhaus Deringer, September 2002. URL: <http://www.freshfields.com/.../practice/fig/publications/pdfs/4043.pdf>.

14. Всеобщие директивы по противодействию отмыванию доходов в частном банковском секторе. Подписаны 30 октября 2000 г. Вольсфберг. // Режим доступу: <http://www.moneylaundering.ca/public/law/lawcanadalaw.php>

Симов'ян С.В. Засоби протидії легалізації злочинних доходів у системі державного фінансового контролю в Україні

На підставі аналізу моделей легалізації (відмивання) злочинних доходів, які використовуються у світі та ознак фінансового контролю, визначені види методів контролю, цілі і завдання контролюючих суб'єктів на стадіях так званої «трьохфазної моделі» легалізації злочинних доходів, яка використовується в Україні. Доведено, що банківський контроль у сфері легалізації злочинних доходів є необхідною складовою сучасної державної концепції боротьби з незаконним «відмиванням» коштів.

Ключові слова: фінансовий контроль, банківський контроль, банк, методи контролю, легалізація, доходи, злочинні доходи, правоохоронні органи, Національний банк України, спеціальні контролюючі суб'єкти, заходи запобігання та протидії легалізації злочинних доходів.

Симов'ян С.В. Способы противодействия легализации преступных доходов в системе государственного финансового контроля в Украине

На основании анализа моделей легализации (отмывания) преступных доходов, которые используются в мире и признаков финансового контроля, определены виды методов контроля, цели и задача контролируемых субъектов на каждой стадии «трехфазной модели» легализации преступных доходов, которая используется в Украине. Доказывается, что банковский контроль в сфере легализации преступных доходов – это вид финансового контроля и необходимый элемент современной государственной концепции борьбы с незаконным «отмыванием» средств.

Ключевые слова: финансовый контроль, банковский контроль, банк, методы контроля, легализация, доходы, преступные доходы, правоохранительные органы, Национальный банк Украины, специальные контролируемые субъекты, мероприятия предотвращения и противодействия легализации преступных доходов.

Симов'ян С.В. Method of counteraction of legalization of criminal profits in the state financial checking system in Ukraine

On the basis of analysis of models of legalization (washings) of criminal profits which are used in the world, and signs of financial control, the types of control methods, aims and task of supervisory subjects, are defined on every stage of three-phase model of legalization of criminal profits, which is used in Ukraine. It is proved, that bank control in the field of legalization of criminal profits is a type of financial control and necessary element of modern state conception of the fight against the illegal «washing» of facilities.

Key words: financial control, bank control, bank, control methods, legalization, profits, criminal profits, law enforcement authorities, National bank of Ukraine, special supervisory subjects, measures of prevention and counteraction of legalization of criminal profits.

Стаття надійшла до редакції 12.12.2010.