

СЕКЦІЯ 6 АДМІНІСТРАТИВНЕ ПРАВО І ПРОЦЕС; ФІНАНСОВЕ ПРАВО; ІНФОРМАЦІЙНЕ ПРАВО

УДК 347.73

ИНСТИТУЦИОНАЛЬНАЯ СОСТАВЛЯЮЩАЯ СИСТЕМЫ ФИНАНСОВОГО МОНИТОРИНГА В УКРАИНЕ

Перепелица М.А., д. ю. н.,
профессор кафедры финансового права
Национальный юридический университет имени Ярослава Мудрого

В статье проводится исследование практических проблем осуществления финансового мониторинга в Украине на основе его институциональной составляющей. Обосновывается позиция о том, что система финансового мониторинга в Украине должна быть построена на основе правоохранительного типа (вида).

Ключевые слова: система финансового мониторинга, институциональная составляющая, административно-финансовый тип, правоохранительный тип, специально уполномоченный орган.

Стаття присвячена дослідженню практичних проблем здійснення фінансового моніторингу в Україні на підставі його інституціонального складника. Обґрунтовується позиція щодо того, що система фінансового моніторингу в Україні повинна бути побудована на підставі правоохоронного типу (виду).

Ключові слова: система фінансового моніторингу, інституціональний складник, адміністративно-фінансовий тип, правоохоронний тип, спеціально уповноважений орган.

Perepelitsa M.A. INSTITUTIONAL SYSTEM COMPONENT OF FINANCIAL MONITORING IN UKRAINE

The article studies the practical problems of implementing financial monitoring in Ukraine on the basis of its institutional component. The position that the system of financial monitoring in Ukraine should be built on the basis of a law enforcement type (kind) is substantiated.

Key words: financial monitoring system, institutional component, administrative and financial type, law enforcement type, specially authorized body.

Постановка проблемы. Отмывание доходов, полученных преступным путём, финансирование терроризма и финансирование распространения оружия массового уничтожения – одна из важных и серьёзных проблем не только Украины, но и большинства государств мира. Для борьбы с функционированием теневой экономики, развитием организованной преступности, террористической деятельностью в большинстве стран мира созданы системы противодействия отмыванию доходов, полученных преступным путём, и финансированию терроризма, то есть системы финансового мониторинга. При этом важную роль в этих системах выполняет институциональная составляющая, т. е. система действующих уполномоченных субъектов (органов и организаций), наделённых компетенцией в сфере противодействия отмыванию доходов, полученных преступным путём и финансированию терроризма (далее – ПОД/ФТ), характер их взаимосвязи друг с другом.

Актуальность темы исследования подтверждается необходимостью решения проблем в сфере отмывания доходов, полученных преступным путём, финансирования терроризма и финансирования распространения оружия массового уничтожения. Украина, к сожалению, в настоящее время

относится к одним из наиболее коррумпированных государств мира, что влечёт за собой увеличение сектора теневой экономики и возможности финансировать различные преступления и правонарушения. Поэтому для эффективного противостояния преступлениям, совершаемым в сфере отмывания доходов, полученных преступным путём, финансированию терроризма и финансированию распространения оружия массового уничтожения институциональная составляющая системы финансового мониторинга в Украине должна отвечать всем современным требованиям, которым соответствуют системы финансового мониторинга других стран, прежде всего Европейского Союза.

Состояние исследования. Научный анализ проблем опыта построения систем финансового мониторинга в Украине и других государствах осуществляется такими учёными, как: В.Н. Мельник, А.Г. Мовсеян, М.М. Прошунин, Ж.О. Андрейченко, С.А. Буткевич, Т.И. Ефименко, С.Б. Егоричева, Н.М. Внукова, М.М. Воротинцев, В.А. Гужева и др. Но в связи с высокой динамичностью и совершенствованием методов и способов отмывания доходов, полученных преступным путём, и финансированием терроризма, степень развития самой системы финансового мониторинга в Украине, её институциональ-



ной составляющей требует постоянного внимания и изучения со стороны учёных.

Целью статьи является исследование практических проблем осуществления финансового мониторинга в Украине на основе её институциональной составляющей, включаемой в систему финансового мониторинга в целом. В рамках исследования данного вопроса учитывается положительный зарубежный опыт построения институциональной составляющей системы финансового мониторинга на основе его типа – административно-финансового или правоохранительного. В связи с этим автор преследует цель обосновать правильность построения системы финансового мониторинга в Украине на основе правоохранительного типа, т. е. как части одного из правоохранительных органов государства.

Изложение основного материала.

В настоящее время в большинстве стран мира созданы национальные системы противодействия отмыванию доходов полученных преступным путём и финансированию терроризма, в рамках которых функционируют системы финансового мониторинга. Традиционно такие системы включают следующие элементы: нормативно-правовую базу в области противодействия легализации доходов, полученных преступным путём, и финансированию терроризма; институциональную составляющую, включающую различные виды подразделений финансового мониторинга; функциональную (процедурную) составляющую, включающую разнообразие правовых процедур финансового мониторинга; международное информационное взаимодействие в рамках функционирования национальной системы финансового мониторинга [1, с. 27]. Каждый из вышеназванных элементов системы является необходимым и выполняет свою чётко определённую функцию.

Одной из важных составляющих системы финансового мониторинга является институциональная составляющая, т. е. система уполномоченных субъектов (органов и организаций), наделённых компетенцией в сфере противодействия отмыванию доходов полученных ПОД/ФТ. Институциональная составляющая системы финансового мониторинга зависит от двух факторов. Во-первых, от административно-территориального устройства государства. Это значит, что национальная система финансового мониторинга того или иного государства может быть либо трёхуровневой, либо двухуровневой. Так, например, институциональная составляющая системы финансового мониторинга Соединённых Штатов Америки (далее – США), России, Канады представлена трёхуровневой моделью, так как данные страны характеризует федеративная форма территориального устройства. А такие страны, как Украина, Испания, Франция, имеют двухуровневую модель, потому что являются унитарными государствами. Однако некоторые учёные считают, что в основу деления институциональной составляющей системы финансового мониторинга заложен вовсе не признак административно-территориального

устройства, а такой критерий, как наличие надзорных органов, которым делегированы полномочия по проверке соблюдения поднадзорными субъектами законодательства о финансовом мониторинге [1, с. 29].

Во-вторых, от особенностей финансовой системы государства и, как следствие, от вопроса распределения полномочий между подразделениями финансового мониторинга. Второй фактор требует более пристального внимания при рассмотрении вопроса об институциональной составляющей системы финансового мониторинга Украины. Следует исходить из того факта, что в современном мире организованы и функционируют различные виды подразделений финансового мониторинга: 1) административно-финансовые подразделения; 2) правоохранительные подразделения; 3) прокурорские подразделения; 4) подразделения финансового мониторинга смешанного типа [2, с. 48]. Каждый из этих типов имеет свои преимущества и, конечно же, недостатки, что в итоге влияет на эффективность осуществления финансового мониторинга в государстве в целом. При построении системы финансового мониторинга по какому-либо из вышеназванных типов необходимо учитывать, прежде всего, особенности самого государства, а именно его финансовое, правовое и политическое состояние.

Административно-финансовые подразделения финансового мониторинга характеризуются тем, что являются либо самостоятельным исполнительным органом власти, либо составной частью органов государственного финансового контроля (например, Министерства финансов, Казначейства, Центрального кредитного учреждения и пр.). Правоохранительный тип подразделений финансового мониторинга характеризуется тем, что является структурной частью одного из правоохранительных органов государства. Прокурорские подразделения системы финансового мониторинга формируются из представителей прокуратуры либо являются её структурным подразделением. Иногда подразделения финансового мониторинга прокурорского типа рассматривают как подвид подразделений правоохранительного вида, так как прокуратура в большинстве государств рассматривается в качестве одного из видов правоохранительных органов. Подразделения финансового мониторинга смешанного типа формируются из состава представителей различных министерств и ведомств, осуществляющих данные функции параллельно.

Институциональная составляющая системы финансового мониторинга в Украине относится к административно-финансовому типу, потому что Укрфинмониторинг (специально уполномоченный орган) относится к центральному органу исполнительной власти по формированию и обеспечению реализации государственной политики в сфере противодействия отмыванию доходов, полученных преступным путём, финансированию терроризма и финансированию распространения оружия массового уничтожения. Осущест-

влению финансового мониторинга в Украине всегда был присущ административный тип. Так, первоначально Департамент финансового мониторинга создавался как ответственный орган государственного управления в составе Министерства финансов Украины (январь 2002 г. – декабрь 2004 г.), позже Государственный комитет финансового мониторинга Украины стал центральным органом исполнительной власти со специальным статусом (январь 2005 г. – апрель 2011 г.). С апреля 2011 г. Государственная служба финансового мониторинга Украины входила в систему органов исполнительной власти и была создана для реализации государственной политики в сфере предупреждения и противодействия легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путём, финансированию терроризма. В настоящее время правильное название данного государственного органа – центральный орган исполнительной власти по формированию и обеспечению реализации государственной политики в сфере противодействия отмыванию доходов, полученных преступным путём, финансированию терроризма и финансированию распространения оружия массового уничтожения.

Основными задачами данной структуры являются: 1) сбор, обработка и анализ информации о финансовых операциях, подлежащих финансовому мониторингу, других финансовых операциях и информации, которая может быть связана с подозрением в легализации преступных доходов или финансировании терроризма; 2) обеспечение реализации государственной политики в сфере предупреждения и противодействия легализации преступных доходов или финансированию терроризма; 3) создание и обеспечение функционирования единой государственной информационной системы в сфере предупреждения и противодействия легализации преступных доходов или финансированию терроризма; 4) налаживание сотрудничества, взаимодействия и информационного обмена с государственными органами, компетентными органами иностранных государств и международными организациями в данной сфере и т. д. [3].

Вместе с тем эффективная реализация поставленных перед государственной службой финансового мониторинга задач возможна, если в этой деятельности будут принимать активное участие правоохранительные органы. Речь идёт о Министерстве внутренних дел Украины, Службе безопасности Украины, Генеральной Прокуратуре Украины; разведывательных структурах – Службе внешней разведки Украины, Главном управлении разведки Министерства обороны Украины, Управлении разведки Государственной пограничной службы Украины. Основной формой взаимодействия специально уполномоченного органа с правоохранительными и разведывательными органами является предоставление и рассмотрение обобщённых материалов – сведений о финансовых операциях, которые были объектом финансового мониторинга и по результатам анализа которых специально

уполномоченным органом выявлены подозрения в отмывании преступных доходов или финансировании терроризма. Обобщённые материалы – это информация о преступлении, которая содержит основания для принятия правоохранительными органами решения в соответствии с уголовно-процессуальным законодательством Украины, а также для проведения правоохранительными и разведывательными органами Украины оперативной розыскной деятельности.

Работа с такими обобщёнными материалами включает в себя несколько стадий, прохождение которых определяется чётко установленной процедурой.

Первая стадия – это подготовка обобщённых материалов для передачи разведывательным органам Украины. Вторая – это предоставление Укрфинмониторингом обобщённых материалов и их регистрация в разведывательных органах. Третья – рассмотрение обобщённых материалов разведывательными органами Украины. Четвёртая – получение Укрфинмониторингом информации и/или документов о ходе рассмотрения обобщённых материалов и осуществлении необходимых мер по результатам их рассмотрения разведывательными органами Украины.

На первой стадии Укрфинмониторинг составляет обобщённые материалы в соответствии с требованиями законодательства и предоставляет их в письменной или электронной форме. Такие материалы должны содержать все необходимые сведения: описание сути финансовой операции или совокупности финансовых операций, которые связаны между собой, имеющие отношение к легализации доходов, полученных преступным путём, финансированию терроризма; отображение даты и суммы по таким операциям; описание всех обстоятельств, позволяющих считать, что такие финансовые операции могут быть связаны с легализацией доходов, полученных преступным путём, финансированием терроризма; схему финансовой операции (финансовых операций); мотивированный вывод о том, что такие операции осуществлялись с целью легализации доходов, полученных преступным путём, финансирования терроризма; информацию об идентификации резидента или нерезидента; информацию о состоянии участника операций (действующий, банкрот, ликвидированный); копии документов об отслеживании обращения активов, связанных с легализацией доходов, полученных преступным путём, и другие необходимые сведения.

Важным является тот факт, что уже на первой стадии данного процесса у специально уполномоченного органа может возникнуть необходимость обращаться в разведывательные органы Украины для получения нужной информации, которой, в свою очередь, не хватает, чтобы предоставить полные и необходимые сведения самим разведывательным органам. Осуществляются такие действия в форме запросов. Запрашиваемые документы или сведения могут содержать информацию с ограниченным доступом, её предоставление также предполагает про-



хождение определённой процедуры. То есть получается, что прежде чем предоставить обобщённые материалы разведывательным органам Украины, Укрфинмониторинг первоначально сам вынужден обращаться за необходимыми данными в такие органы. А на все эти действия требуется время, что, конечно же, не способствует быстрому и объективному рассмотрению вопроса и вынесению решения по нему.

На второй стадии экспертной комиссией Укрфинмониторинга принимается решение о передаче обобщённых материалов в разведывательные органы Украины. Срок предоставления обобщённых материалов в разведывательные органы Украины не должен превышать пяти рабочих дней со дня принятия экспертной комиссией соответствующего решения. Регистрация обобщённых материалов, полученных от Укрфинмониторинга, осуществляется разведывательными органами Украины в соответствии с законодательством. Не позднее пяти рабочих дней с момента регистрации материалов разведывательный орган Украины предоставляет Укрфинмониторингу сведения о дате и номере их регистрации. Как видим, вторая стадия прохождения обобщённых материалов также имеет установленные законодательством сроки, что означает задержку в применении таких мер воздействия, как блокирование подозрительной операции или арест подозреваемого на основании полученной информации.

Во время третьей стадии полученные обобщённые материалы разведывательные органы Украины изучают в пределах своей компетенции, используя при этом оперативно-розыскные средства и методы в порядке, определённом законом Украины «Об оперативно-розыскной деятельности». То есть объективно и в полном объёме расследовать некоторые материалы, связанные с легализацией доходов, полученных преступным путём, и финансированием терроризма Укрфинмониторинг не может без помощи правоохранительных и разведывательных органов Украины. Для этого недостаточно ни его компетенции, ни, соответственно, законодательства, которое такой компетенцией наделяет. В связи с этим возникает вопрос о возможности создания подразделений финансового мониторинга Украины как части правоохранительных органов государства, т. е. по правоохранительному типу.

Четвёртая стадия – получение Укрфинмониторингом информации и/или документов о ходе рассмотрения обобщённых материалов – включает в себя обязанность разведывательных органов Украины уведомлять специально уполномоченный орган о ходе работы и применении соответствующих мер по результатам рассмотрения полученных обобщённых материалов на протяжении 10 рабочих дней с момента принятия соответствующего решения. При этом в случае необходимости разведывательные органы могут на протяжении пяти рабочих дней с момента принятия соответствующего решения передать обобщённые матери-

алы в правоохранительные органы. Далее необходимо уведомить об этом Укрфинмониторинг с указанием наименования правоохранительного органа, его структурного или территориального подразделения, реквизитов документов и др. В качестве вывода по этой стадии можно отметить, что в такой ситуации финансовый мониторинг слишком растянут во времени, тогда как, возможно, требуется быстрое и эффективное реагирование на подозрительную финансовую операцию (ведь денежные средства по преступным схемам могут быть переведены в оффшорные зоны в течение одного рабочего дня).

В целом, если просуммировать все сроки, касающиеся каждой стадии процесса подготовки, передачи, регистрации, рассмотрения, обмена запросами и отчёта об обобщённых материалах, можно выйти на 30 и более дней в зависимости от поставленного вопроса. Такой подход кажется устаревшим из-за своей медлительности.

Институциональная составляющая финансового мониторинга в Украине должна функционировать по правоохранительному типу, а не по административно-финансовому, как в настоящее время. Преимуществами такой системы будут:

1) возможность быстрого реагирования правоохранительных и разведывательных органов Украины на факты отмывания преступных доходов и иные преступления, связанные с нарушением законодательства о финансовом мониторинге;

2) возможность максимально широкого использования раскрываемой финансовой информации в правоохранительных целях;

3) прямой доступ и обмен сведениями с международными организациями по обмену криминальной информацией (например, Интерпол).

В свою очередь, недостатками системы финансового мониторинга Украины, функционирующей по административно-финансовому типу, являются:

1) задержка в применении таких мер воздействия, как блокирование подозрительной информации или арест подозреваемого на основании полученной информации (так как для принятия данных решений необходимо изучение и рассмотрение материалов со стороны правоохранительных или разведывательных органов);

2) отсутствие юридических полномочий для сбора вещественных доказательств, право на которые имеют только правоохранительные или разведывательные органы, соответственно, и юридической базы для этого. Указанное также не способствует полному и объективному рассмотрению вопроса;

3) невозможность самостоятельно, без участия правоохранительных и разведывательных структур государства в целом рассмотреть некоторые факты, связанные с отмыванием преступных доходов и финансированием терроризма, что влечёт за собой лишнюю волокиту, усложняет и растягивает процесс расследования и принятия решений по необходимым вопросам.



Вывод. В целом хотелось бы отметить, что административно-финансовый тип системы финансового мониторинга присущ ряду государств и не является таким уж неэффективным. Но, рассматривая данный вопрос применительно к Украине, не следует забывать, что Украина является одним из самых коррумпированных государств мира, поэтому на данном этапе для неё было бы правильнее выстроить систему финансового мониторинга именно по правоохранительному типу, а в дальнейшем, с восстановлением правопорядка в этой сфере, можно было бы вернуться к админи-

стративно-финансовому типу финансового мониторинга.

ЛИТЕРАТУРА:

1. Мельник В.Н., Мовсесян А.Г. Противодействие легализации незаконных доходов: монография. Москва: МЦФЭР, 2007. 524 с.
2. Прошунин М.М. Финансовый мониторинг: монография. Москва, 2009. 224 с.
3. Про запобігання та протидію легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, фінансуванню тероризму та фінансуванню розповсюдження зброї масового знищення: Закон України від 14 жовтня 2014 р. № 1702. Відомості Верховної Ради України. 2014. № № 50–51. Ст. 2057.