



**Віктор СУХОНОС**,  
декан юридичного факультету  
Державного вищого навчального закладу  
«Українська академія банківської справи НБУ»,  
державний радник юстиції 3 класу,  
почесний працівник прокуратури України,  
доктор юридичних наук

### **ВЗАЄМОДІЯ ОРГАНІВ ПРОКУРАТУРИ І БАНКІВСЬКИХ УСТАНОВ УКРАЇНИ З МЕТОЮ ЗАПОБІГАННЯ ЗЛОЧИННОСТІ**

**Ключові слова:** *судова реформа; прокурорський нагляд; координація дій; банківська система; економічні злочини.*

Державно-правова, судова реформи та системні зміни правоохоронної діяльності в Україні стосуються різних сторін функціонування органів державної влади, зокрема і прокуратури. І це не випадково, тому що сучасна прокуратура не пасивний виконавець партійних документів, як було раніше, а активний учасник втілення в життя правової політики держави, яка реалізується на основі принципів верховенства права і законності. Позитивну роль відіграє також її переорієнтація на захист прав та свобод людини і громадянина у поєднанні із захистом інтересів держави й суспільства.

З-поміж іншого варто звернути увагу і на порушення прав людини й громадянина у сфері економічних відносин, зокрема на порушення прав клієнта банку щодо збереження банківської таємниці.

Питання порушень законності в діяльності банків досліджували як науковці, так і практики різних галузей права, зокрема Л. Воронова, М. Кучерявенко, М. Козоріз, О. Дзера, С. Дмитров, О. Користін, С. Чернявський, В. Кротюк, В. Кравець, Ю. Шемшученко та ін. Проте мало хто з них зачіпав питання взаємодії органів прокуратури і банківських установ України щодо попередження злочинів у зазначеній сфері. Виходячи з цього, автор ставить за мету привернути увагу до необхідності координаційних дій зазначених органів з питань профілактики

злочинів в економічній сфері, до якої належить і банківська система [1].

Нагляд за додержанням законності в державі прокуратура здійснює майже від початку свого існування. Прокуратуру неодноразово позбавляли цієї функції, але через деякий час знову її повертали, тому що іншого органу (органів) для її виконання не створено. Так було при проведенні судової реформи 1864 року, а після революції 1917-го прокуратура взагалі була ліквідована на цілих п'ять років. Але після поновлення діяльності прокуратури наглядові функції знову були їй повернуті [2].

Пропозиції позбавити прокуратуру наглядових повноважень лунають і в сучасній Україні. Автор повністю підтримує думку С. Ківалова: якщо це станеться, то буде допущена велика помилка, тому що в державі немає підготовленого органу, який би зміг виконувати зазначені функції [3].

Сьогодні найпроблемнішою ланкою суспільного життя, безперечно, є економічна сфера, оскільки саме її розвиненість дає можливість державі здійснювати покладені на неї функції. Головним елементом економіки країни, безумовно, є банківська система, яка виконує роль посередника на ринку фінансових послуг. При цьому саме в банківській системі скоюються найтяжчі злочини, які підривають суверенітет та економічну незалежність нашої держави [4].

Виникає об'єктивне запитання: хто і як здійснюватиме профілактичні заходи з метою запобігання злочинам у даній сфері, не втручаючись при цьому в господарську діяльність? Відповідь одна – це прокуратура. Саме на сучасному етапі розвитку української держави значно підвищується її роль як одного з органів, здатних виконати вказану функцію. Відразу слід зазначити, що така позиція не є безперечною і не всі з нею погоджуються.

Однак звернемося до Конституції України. Відповідно до п. 9 перехідних положень прокуратура продовжує здійснювати функцію нагляду за додержанням і застосуванням законів до введення в дію законів, які повинні регулювати діяльність державних органів щодо контролю за додержанням законів. Таким чином, згідно з Конституцією України після припинення дії перехідних положень прокурорський нагляд за додержанням законів скорочується. Проте враховуючи, що відповідні державні органи ще не створені і не розроблено ефективних механізмів їх функціонування, поки що прокуратура є саме тим інститутом, який виконуватиме свої функції найбільш ефективно.

Прокуратура України, здійснюючи нагляд за додержанням законів у державі, сприяє підвищенню ефективності боротьби з правопорушеннями в різних сферах життєдіяльності країни. Особливу увагу органи прокуратури приділяють нагляду за додержанням законів у сфері економіки та попередженню економічної злочинності.

Суспільна небезпека економічної злочинності, яка останнім часом неухильно зростає, криміналізація економічних відносин, що дедалі поглиблює загальносистемну кризу, брак слідчого досвіду та узагальнення прокурорської практики, недосконалість законодавства в умовах значної протидії зусиллям правоохоронців з боку зацікавлених осіб – усе це ставить перед працівниками органів прокуратури України нові завдання щодо якості виконання наглядових функцій. В таких умовах досить своєчасним було б прийняття в Україні комплексної програми боротьби з економічною злочинністю до 2015 року. У ній основні положення мають бути спрямовані на підвищення ефектив-

ності протидії злочинності насамперед у стратегічно важливих, ключових галузях економіки – у банківській та зовнішньоекономічній діяльності, приватизації, енергозбереженні, бюджетній сфері. Слід зазначити, що раніше вже приймалася Комплексна програма профілактики злочинності на 2001–2005 роки, проте при її реалізації допущено ряд недоліків, які своєчасно не вдалось усунути. Відтак, вона не була виконана у повному обсязі, і запрограмованої мети не досягнуто.

Перш за все слід зауважити, що злочини у сфері банківського бізнесу залишаються складними для слідчого пізнання. Це пояснюється, зокрема, відсутністю спеціальних знань у працівників правоохоронних органів. У такій ситуації виникає необхідність активізувати роботу Інституту підвищення кваліфікації кадрів Національної академії прокуратури України. При розробці тематики курсів підвищення кваліфікації особливу увагу необхідно приділяти саме поглибленню знань працівників прокуратури у сфері банківського бізнесу, фінансового моніторингу, особливостям методики розслідування злочинів, які пов'язані з банківською діяльністю, та вдосконаленню профілактики злочинів на фінансовому ринку України.

Активна робота Національної академії прокуратури України на даному напрямі допоможе працівникам прокуратури отримати необхідні знання, що в кінцевому результаті дасть можливість результативніше співпрацювати з банківськими установами, координувати свої зусилля, і це, безумовно, сприятиме більшому взаєморозумінню у боротьбі з економічною злочинністю.

На сьогодні існує значне наукове підґрунтя для досліджень проблем розслідування та попередження злочинів у банківській системі. І тому варто зазначити, що ціла низка важливих для правоохоронної практики напрямів залишається не дослідженою. У такій ситуації значно підвищується роль взаємодії навчальних закладів, які готують відповідних фахівців для роботи на фінансовому ринку України, та органів прокуратури України. При цьому слід відзначити позитивний досвід співпраці юридичного факультету ДВНЗ «Українська академія

банківської справи НБУ» та Національної академії прокуратури України в частині надання методологічної та наукової допомоги у вирішенні питань підготовки прокурорсько-слідчих працівників.

Проте на сьогодні існування Національної академії прокуратури України під питанням. Опублікований проект Закону України «Про вищу освіту» не передбачає існування академії, де студентів денної форми навчання менше ніж 3 тис. осіб. Вважаємо недоцільним пов'язувати статус спеціалізованого навчального закладу із кількістю студентів, які в ньому навчаються (ст. 23 законопроекту). Національна академія прокуратури України є унікальним, специфічним навчальним закладом, який має у своєму складі три інститути. І критеріями має бути не кількість студентів, а якісні показники, зокрема освітньо-кваліфікаційні та освітньо-наукові рівні, підготовку яких забезпечує ВНЗ, кількість викладачів, які мають наукове звання і науковий ступінь, тощо. Тому в проекті нового Закону України «Про прокуратуру» слід ввести Академію в систему прокуратури з урахуванням усіх трьох інститутів, а в Законі України «Про вищу освіту» визначити як спеціалізований вищий навчальний заклад з особливим статусом.

Як бачимо, серед головних проблем взаємодії органів прокуратури України з банківськими установами можна виділити вдосконалення відповідних знань чинного законодавства і бажання тісної співпраці.

Дослідники зазначають, що правопорушення у банківській системі є найбільш латентними злочинами. За оцінками деяких фахівців, рівень латентності злочинів у банківській сфері становить 80–90%. При цьому, як показують проведені дослідження, до кримінальної відповідальності притягуються не більше 15% осіб, про злочинні дії яких стало відомо правоохоронним органам [5, 15]. Що стосується результатів фінансового моніторингу, то вони в органи прокуратури надходять в останню чергу.

У такій ситуації прокуратурі необхідно виявити ініціативу та визначити умови, за яких банки інформуватимуть про виявлені факти, наприклад, незаконного відмивання коштів. Але для цього перш за все необхідна

впевненість працівників банківських установ у тому, що прокуратура є саме тим органом, що буде негайно реагувати на отримані повідомлення, а не відсилатиме їх в інші відомства. Повідомлення банків органам прокуратури про потенційні махінації їхніх клієнтів дасть можливість уникнути більшості проблем при попередженні та розслідуванні цих дій. Однак, як свідчить практика, працівники банківських установ звертаються до органів прокуратури із запізненням, вже після вжиття власних заходів попередження. При цьому не враховується, що час, протягом якого проводилися ці заходи, втрачений, що стає головною причиною нерозкриття злочинів та протиправних діянь і, як правило, призводить до збитків у банківській установі.

Як стверджують банківські службовці, стримане ставлення до органів прокуратури може бути викликано тим, що працівники прокуратури, отримавши інформацію, починають перевіряти не тільки правопорушників, але й заявників щодо їх причетності до злочину. Проте дослідження показало, що такі звинувачення безпідставні, тому що отримання від заявника необхідних пояснень не дає підстав говорити, що його підозрюють у скоєнні злочину.

Як свідчить практика, останнім часом спостерігається тенденція поступового зрощення організованої злочинності з банківською системою, яка є найбільш привабливою для скоєння економічних злочинів [6]. У перехідний період відбувся процес якісної трансформації організованих злочинних груп, пов'язаний з подальшою їх професіоналізацією, ускладненням організаційної структури, вдосконаленням матеріально-технічного оснащення, комерціалізацією діяльності та, головне, з проникненням у цю сферу легального бізнесу [5, 17].

Своєчасно не надаючи інформацію, працівники банківсько-фінансової сфери посилаються на банківську таємницю. Проте вони забувають, що інститут банківської таємниці в законодавстві України існує не для ухилення від надання відповідної інформації, а для забезпечення захисту законних прав та інтересів учасників правовідносин у кредитно-фінансовій сфері. Справді, бан-

ківська таємниця належить до категорії інформації обмеженого доступу і має правовий режим конфіденційності. Однак згідно із п. 3 ст. 62 Закону України «Про банки і банківську діяльність» № 2121-III від 7 грудня 2000 року до суб'єктів, які мають право на отримання відомостей, що містять банківську таємницю, належить і прокуратура.

Таким чином, враховуючи викладене, можна констатувати наявність проблеми довіри між працівниками органів прокуратури та банків. Як свідчить практика, дана проблема вирішується лише шляхом налагодження партнерських взаємовідносин. На законних підставах цього можна досягти при проведенні спільних науково-практичних конференцій, міжвідомчих і координаційних нарад, круглих столів за участю працівників банківських установ, прокуратури та інших органів, заінтересованих у боротьбі з економічною злочинністю.

Крім того, працівники банківської системи повинні розуміти, що відповідно до ч. 1 ст. 10 Закону України «Про прокуратуру» [7] Генеральний прокурор України та підпорядковані йому прокурори координують заходи боротьби зі злочинністю органів внутрішніх справ, служби безпеки, податкової міліції, митної служби та інших правоохоронних органів, до яких здебільшого банки надсилають свої матеріали для вжиття заходів реагування. Проте досвід показує, що зазначені органи не завжди своєчасно і якісно розглядають отримані від банків матеріали і, як

правило, зворотного зв'язку (щодо наслідків розгляду) між ними практично немає. За радянських часів існувала практика – фінансові органи, органи позавідомчого контролю, зокрема і банки, визначали постійних працівників для взаємодії з прокуратурою. Спільно аналізувалися наслідки розгляду матеріалів, готувалися рекомендації з питань боротьби зі злочинністю у фінансово-кредитній та інших сферах для розгляду на міжвідомчих або координаційних нарадах, надавалася допомога правоохоронним органам, в тому числі у розслідуванні кримінальних справ, що зумовлювало позитивні наслідки [8]. А якщо врахувати наявність у державі понад 100 видів різного контролю [9], то слід погодитися з О. Андрійко в тому, що необхідно законодавчо врегулювати питання координації і взаємодії контролюючих органів як у центрі, так і на місцях [10, 272–273], тобто поновити забутий досвід взаємодії правоохоронних органів у боротьбі зі злочинністю.

Отже, можна зробити висновок про те, що зазначена взаємодія у різних формах, зокрема координаційній, сприятиме ефективній діяльності правоохоронних і контролюючих органів, а також банківської системи у боротьбі з економічною злочинністю і корупцією. Це, як вважає В. Нор, дасть змогу прокуратурі комплексно узагальнити практику застосування законів про протидію злочинним проявам і підготувати обґрунтовані пропозиції для вдосконалення правоохоронної діяльності [11].

#### Список використаних джерел:

1. Сухонос В.В. Проблеми взаємодії банківських установ та органів прокуратури України при забезпеченні законності та шляхи їх подолання / В.В. Сухонос // Проблеми і перспективи розвитку банківської системи України. – Т. 12. – С. 150–154.
2. Сухонос В.В. Організація і діяльність прокуратури в Україні: історія і сучасність / Сухонос В.В.; наук. ред. Ю.С. Шемшученко. – Суми: Університетська книга, 2004. – С. 55–60.
3. Кивалов С.В. «Око государево» / С.В. Кивалов // Еженедельник «2000». – № 43. – 2010. – С. 6–7.
4. Користін О.Є. Протидія відмиванню коштів в Україні. Правові та організаційні засади правоохоронної діяльності: навч. посібн. / Користін О.Є., Чернявський С.С. – К.: КНТ, 2009. – С. 221–249.
5. Чернявський С.С. Злочини у сфері банківського кредитування (проблеми розслідування та попередження): навч. посібн. / С.С. Чернявський; за заг. ред. О.М. Джужи. – К.: Юрінком Інтер, 2003. – 257 с.
6. Кузьменко Б. Політологічний та кримінологічний аналіз корупції, тіньової економіки та організованої злочинності у пострадянській Україні / Б. Кузьменко // Право України. – 1998. – № 6. – С. 103–105.

7. Про прокуратуру: Закон України від 5 листопада 1991 року № 1789-XII // Відомості Верховної Ради України. – 1991. – № 53. – С. 793.
8. Берензон А.Д. Прокурорский надзор за исполнением законов органами вневедомственного контроля и взаимодействие прокуратуры с ними при осуществлении общего надзора / Берензон А.Д. – М.: Юридическая литература, 1976. – 231 с.
9. Руденко М.В. Співвідношення державного контролю і прокурорського нагляду (концептуальні зауваження на перехідний період) / М.В. Руденко // Право України. – 1997. – № 5. – С. 29–32.
10. Андрійко О.Ф. Державний контроль в Україні: організаційно-правові засади / Андрійко О.Ф. – К.: Наукова думка, 2004. – 304 с.
11. Прокурорський нагляд в Україні / ред. В.Т. Нор. – Львів: Тріада плюс, 2002. – 280 с.

*Виктор СУХОНОС*

**ВЗАЄМОДІЯ ОРГАНІВ ПРОКУРАТУРИ І БАНКІВСЬКИХ УСТАНОВ УКРАЇНИ  
З МЕТОЮ ЗАПОБІГАННЯ ЗЛОЧИННОСТІ**

**Резюме**

*Обґрунтовується необхідність координації дій органів прокуратури і контролюючих органів, у тому числі банківської системи, з метою боротьби зі злочинами в економічній сфері.*

*Виктор СУХОНОС*

**ВЗАИМОДЕЙСТВИЕ ОРГАНОВ ПРОКУРАТУРЫ И БАНКОВСКИХ УЧРЕЖДЕНИЙ УКРАИНЫ  
С ЦЕЛЬЮ ПРЕДУПРЕЖДЕНИЯ ПРЕСТУПНОСТИ**

**Резюме**

*Обосновывается необходимость координации действий органов прокуратуры и контролирующих органов, в том числе банковской системы, с целью борьбы с преступлениями в экономической сфере.*

*Victor SUKHONOS*

**CO-OPERATION OF ACTIONS OF PUBLIC PROSECUTOR'S OFFICES  
AND BANKING ESTABLISHMENTS IN UKRAINE WITH THE CRIME PREVENTION PURPOSES**

**Summary**

*The author grounds the necessity of coordinating the actions of public prosecutor's and supervisory bodies as well as the banking system with the aim of economic crime combat.*