

Віктор Сухонос,

доктор юридичних наук,

декан юридичного факультету ДВНЗ “Українська академія банківської справи Національного банку України” (м. Суми),

державний радник юстиції 3 класу

ВЗАЄМОДІЯ ПРОКУРАТУРИ З СУБ'ЄКТАМИ ФІНАНСОВОГО МОНІТОРИНГУ

Сьогодні на початку ХХІ ст. криміногенна ситуація, що склалася в економічній сфері України, практично виходить з-під контролю і створює загрозу безпеці держави. Продовжується зрощення кримінальних структур з правоохоронними органами, органами влади, зростає корупція, збільшується тіньова економіка, а тому організована злочинність, маючи “кришу” у вищезазначених органах, не зменшує своєї протизаконної діяльності, а навпаки намагається легалізувати її. Тому одразу виникає питання, чим займаються наші контролюючі органи, де профілактична діяльність правоохоронних органів і, нарешті, куди подівся банківський та прокурорський нагляд?

Проведене дослідження показало, що однією з причин існування зазначених негативних явищ є відсутність належної взаємодії між контролюючими і правоохоронними органами. За підрахунками М. Руденка, в Україні нараховується близько 100 видів контролюючих систем¹, серед яких через їх підпорядкованість різним відомствам також немає належної взаємодії². Тому більшість дослідників правильно відмічає вкрай низький рівень контрольних заходів, безпринципність посадових осіб контролюючих органів щодо реагування на виявлені порушення, високий рівень корумпованості, а також систематичне втручання в їх діяльність зацікавлених осіб, а також відсутність між ними взаємодії.

Наявність таких проблем обумовлює завдання прокуратури щодо сприяння діяльності контролюючих органів. На жаль, поки що накази Генерального прокурора України такого напрямку в діяльності прокуратури практично не передбачають³. На наш погляд, характер співвідношення і

постійної взаємодії прокурорського нагляду і будь-якого, особливо позавідомчого, контролю повинен полягати в їх взаємних правах і обов'язках, які б чітко кореспондувалися між собою (в тому числі взаємна інформація). Ініціативу в цьому напрямку повинна проявляти прокуратура як системоутворюючий орган державного контролю. Водночас слід зазначити, що прокуратура не підміняє контролюючі органи, не втручається в господарську діяльність, якщо вона не суперечить чинному законодавству, а відповідно до ст. 14 Закону України "Про прокуратуру" стоїть на варті законності⁴.

Під час дослідження питання про необхідність надання прокуратурі самостійної правозахисної функції нагляду за додержанням прав і свобод людини і громадянина автор провів опитування майже 300 мешканців в Сумській і Закарпатській областях, містах Києві і Прилуках, які працювали на різних посадах. Підтримали поставлене питання 60,7 % респондентів; 11,3 % заявили, що їх воно не цікавить, а 28 % практично негативно поставилися до можливості наділення прокуратури зазначеною функцією. Більш поглиблена розмова з ними прояснила ситуацію. Виявилось, що майже половина з 28 % респондентів зверталися до прокуратур різного рівня за захистом своїх прав в економічній сфері і отримали відповідь, що їм необхідно звернутися до суду. На їх погляд, тільки тому, що не всі працівники прокуратури мають підготовку в даній сфері. 8 % респондентів відповіли, що в суть поставлених ними запитань працівники прокуратури не вникали і відсилали до інших відомств, а решта респондентів заявили, що на всі скарги отримували негативну відповідь, тому що корупція проникла і в цей поважний державний орган. Автора зацікавили деякі негативні відповіді, які отримали скажники з питань фінансового моніторингу і банківської діяльності. Зокрема працівники прокуратури, до яких зверталися скажники, конкретно не відповіли, чому банки порушують банківську таємницю і розголошують інформацію про наявність і розмір вкладу, а також, що таке фінансовий моніторинг, які органи його проводять і з якою метою.

Безумовно, зазначені питання дуже об'ємні і, наприклад, помічнику прокурора району чи міста важко професійно відповісти на поставлені питання, тому що не у всіх навчальних закладах викладаються необхідні дисципліни. Спробуємо відповісти на поставлені питання.

Відомо, що економіка – досить складний механізм, “безаварійна” робота якого цілком залежить від поєднання як публічних, так і приватних економічних інтересів. Сьогодні недостатньо побудувати ринкову інфраструктуру, необхідно іще сформувати таку сукупність нових економічних відносин, забезпечених надійно діючою правовою системою, яка б гарантувала гармонійний розвиток усієї ієрархічної структури економічних інтересів. Українській економіці належить стати правовою господарською системою, яка б забезпечувала реалізацію природних прав людини і гарантувала свободу економічної діяльності.

Однак разом з розвитком економіки зростає і злочинність. Тому будь-яка держава повинна разом із заходами щодо розвитку економічної сфери передбачати органи (структури), які здійснюватимуть боротьбу з економічною злочинністю.

Ні для кого не секрет, що організована злочинність проникає в органи влади і управління, правоохоронні органи, банки, небанківські фінансові установи, щоб отримувати необхідну інформацію і “кришу”. Крім того, для “відмивання” злочинних капіталів залучають керівників і службовців банків, заохочуючи їх грошовою винагородою. У відповідь банківські працівники сприяють злочинцям у дробленні рахунків, використанні банківського рахунку для масових операцій щодо внесків і видатків. Таким чином, маючи інформацію, злочинні організації за кілька місяців до перевірки банківської бухгалтерії припиняють операції і на рахунках залишають незначні суми, що не викликають підозри. Найбільш поширеними способами відмивання коштів в Україні є:

- незаконна конвертація грошових коштів з використанням фіктивних підприємств;

- здійснення фінансових операцій з неліквідними цінними паперами;
- використання зовнішньоекономічних операцій та рахунків з нерезидентами, зареєстрованими в офшорних зонах;
- використання банківських платіжних засобів;
- використання позабанківських електронних пластикових систем⁵.

Для того, щоб протидіяти “відмиванню” коштів в Україні, центральною ланкою ефективної боротьби з цим злом є кримінальне переслідування винних, а норми превентивного законодавства спрямовані на установи та професії, які найчастіше використовуються злочинцями для відмивання коштів. Такі установи характеризуються певною закритістю, мотивуючи це банківською, комерційною таємницею або конфіденційною інформацією. Проте, враховуючи потенційну можливість залучення зазначених установ до кримінальної діяльності, момент поінформованості є необхідним елементом як для злочинної організації, так і для правоохоронних органів щодо запобігання відмиванню коштів. Саме тому в Україні був створений інститут державного контролю – фінансовий моніторинг, який за наслідками впливу можна розглядати як пасивну форму контролю за відстеженням конкретної ситуації, наприклад, у банківській сфері.

Науковці по-різному підходять до визначення поняття фінансового моніторингу. Зокрема, В.О. Коваленко вважає, що це спеціально організоване систематичне безперервне спостереження за станом економічного об’єкта та негайна його оцінка, метою якої є вивчення та підготовка економічної інформації для підтримки прийняття рішень на різних рівнях управління⁶. З таким визначенням можна погодитися, тому що фінансовий моніторинг орієнтується на особливе репрезентування показників, які задовольняють вимоги досягнення найбільшої об’єктивності висновків, а тому його суть проявляється через основні притаманні фінансовому моніторингу функції: ідентифікація економічних процесів, оцінка впливу їх взаємозв’язків,

урахування зовнішніх чинників, що мають вплив на показники, та забезпечення сумісних даних показників. У 2001 р. у зв'язку з прийняттям Указу Президента України від 10 грудня 2001 р. “Про заходи щодо запобігання легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом” визначення поняття “фінансовий моніторинг” змінилося, тобто цей термін використовується для узагальненого визначення комплексу заходів щодо запобігання відмиванню коштів. Проте навіть Закон України “Про запобігання та протидію легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом”, прийнятий 28 листопада 2002 р., також не дає повного визначення поняття “фінансовий моніторинг”. Це поняття розкрив Л.А. Фітуні.⁷

Вищезазначеним Указом Президента в Україні створено Державний департамент фінансового моніторингу (Держфінмоніторинг). Щоб точно знати, хто може проводити фінансовий моніторинг треба звернутися до зазначеного Закону, який визначив перелік суб'єктів первинного та державного фінансового моніторингу, їх повноваження щодо проведення перевірок, надання інформації, забезпечення її збереження та ін.

Суб'єктами державного фінансового моніторингу є: центральні органи виконавчої влади та Національний банк України, Держфінмоніторинг України. Державними регуляторами є: Національний банк України – щодо комерційних банків; Державна комісія з цінних паперів та фондового ринку – щодо фондових бірж, інститутів спільного інвестування тощо; Державна комісія з регулювання ринку фінансових послуг – щодо ломбардів, недержавних пенсійних фондів, страхових та інших фінансових установ тощо; Міністерство фінансів України – щодо юридичних осіб, які проводять будь-які лотереї, гральних закладів, торгівців дорогоцінними металами і дорогоцінним камінням, аудиторів, їх фірм, суб'єктів підприємницької діяльності, які надають послуги із створення підприємств та проведення їх реєстрації, управління підприємствами і майном та ін.

Крім того, слід пам'ятати, що суб'єктами первинного фінансового моніторингу є: банки; страхові та інші фінансові установи; платіжні організації, члени платіжних систем; еквайрінгові та клірингові установи; товарні, фондові та інші біржі; професійні учасники ринку цінних паперів; інститути спільного інвестування; гральні заклади, ломбарди, юридичні особи, які проводять будь-які лотереї; підприємства, організації, що здійснюють управління інвестиційними фондами чи недержавними пенсійними фондами; підприємства і об'єднання зв'язку, інші організації, які здійснюють переказ грошових коштів, а також інші юридичні особи, які відповідно до законодавства здійснюють фінансові операції.

Опитувані скаржники заявили, що прокурорські працівники відмовляли у розгляді їх скарг, мотивуючи тим, що не мають права втручатися в господарську діяльність. На наш погляд, це не зовсім правильно. Якщо є порушення закону і особливо скарги про це від конкретного громадянина, права якого порушені, то прокуратура, виконуючи правозахисну функцію, повинна реагувати.

Нові умови, що виникають при розбудові правової держави потребують нових підходів як до системи державного контролю⁸, так і прокурорського нагляду. Перехід до ринкових відносин і досвід інших країн дає можливість стверджувати, що суб'єкти приватної та державної власності у своїй господарській діяльності орієнтуються на прибуток, тобто дбають про свої інтереси, які не завжди співпадають з інтересами держави.

Тому через допущені прорахунки при становленні ринкових відносин у державі набули поширення нецивілізовані форми накопичення капіталу, порушення законодавства в процесі приватизації, зростання тіньової економіки, корупція, економічна злочинність, зростання обсягів позабанківського грошового обігу. Особи, які працюють з тіньовим капіталом, намагаються приховати його походження. Тому фінансовий моніторинг може, і навіть повинен, виявити грошовий слід, який, як правило, стає доказом проти злочинів, а якщо встановлюється наявність на рахунку

підозрілих капіталів, то це дає підстави порушення кримінальної справи і проведення розслідування. На практиці вже у випадку такої підозри особи звертаються зі скаргою до прокурора про порушення їх громадянських прав щодо таємниці вкладів у банках. Тому прокурорському працівнику потрібно знати, що таке фінансовий моніторинг, які органи його проводять, з якою метою і в яких випадках банки або інший орган, що проводить фінансовий моніторинг, мають право повідомляти правоохоронні органи про його результати. Прокурорські працівники повинні розуміти собі і всебічно сприяти політиці держави, яка посилює боротьбу з економічною злочинністю, корупцією, виведенням капіталів за кордон, легалізації доходів, одержаних злочинним шляхом.

Водночас слід враховувати, щоб фінансовий моніторинг не перешкоджав нормальній діяльності банківської та фінансової системи України. Фінансовий моніторинг є новою сферою контрольної діяльності держави, який має притаманну тільки йому специфіку, визначає його окреме місце в системі державного контролю, зокрема в системі органів державного контролю. Тому не всі оперативні працівники правоохоронних органів знають, що собою являє такий державний орган, як Держфінмоніторинг.

Джерелами правового регулювання фінансового моніторингу є Конституція України, закони: “Про фінансові послуги та державне регулювання ринків фінансових послуг” від 12 липня 2001 р. № 2664-III⁹; “Про банки і банківську діяльність” від 7 грудня 2000 р. № 2121-III¹⁰; “Про державне регулювання ринку цінних паперів в Україні” від 30 жовтня 1996 р. № 448/96-ВР¹¹; “Про запобігання та протидію легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом” від 28 листопада 2002 р. № 249-IV¹². Слід враховувати, що Законом України “Про внесення змін до деяких законів України з питань запобігання використанню банків та інших фінансових установ з метою легалізації (відмивання) доходів, одержаних злочинним шляхом” від 6 лютого 2003 р. № 485-IV¹³ були внесені зміни до законів України “Про банки і банківську діяльність” і “Про фінансові послуги та

державне регулювання ринків фінансових послуг”. Цими змінами встановлені вимоги щодо правил і програм внутрішнього фінансового моніторингу банків та інших фінансових установ, заборони анонімних (номерних) рахунків. А головне банки отримали право використовувати для ідентифікації клієнтів, їх свідчення і дані від державних органів. Встановлювався п’ятирічний строк зберігання документів, які підлягають фінансовому моніторингу та результатів ідентифікації їх учасників. Особливо важливим є те, що згідно зі змінами до ст. 112 Кримінально-процесуального кодексу України¹⁴ у справах про умисне порушення вимог законодавства про запобігання та протидію легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, досудове слідство може проводитися слідчими практично всіх правоохоронних органів.

При перевірці скарг на нібито незаконні дії банківських установ щодо проведення фінансового моніторингу слід керуватися не тільки вищезазначеними нормативними актами, а й затвердженими Національним банком України Положенням про здійснення банками фінансового моніторингу¹⁵ та Складом реквізитів і структури файлів інформаційного обміну між спеціально уповноваженим органом виконавчої влади з питань фінансового моніторингу та банками (філіями)¹⁶.

Наведене дає підстави зробити висновок, що координація дій, а також взаємовідносини органів прокуратури з вище переліченими суб’єктами фінансового моніторингу дасть можливість виявити і припинити факти незаконного відмивання коштів, корупції вже з самого їх початку.

¹ Руденко М. В. Співвідношення державного контролю і прокурорського нагляду (концептуальні зауваження на перехідний період) / М. В. Руденко // Право України. – 1997. – № 5. – С. 29-32.

² Сухонос В. В. Взаємодія прокуратури з органами виконавчої влади / В. В. Сухонос // Вісник Національної академії прокуратури України. – 2008. – № 1. – С. 89-93.

³ Прокуратура України // Бюлетень законодавства і юридичної практики. – 2000. – № 4. – С. 207-210; Наказ Генерального прокурора України від 19 вересня 2005 р. № 3-гн “Про організацію прокурорського нагляду за додержанням і застосуванням законів щодо захисту прав і свобод громадян, державних та публічних інтересів”. – К., 2005. – 5 с.

⁴ Закон України “Про прокуратуру” від 5 листопада 1991 р. № 1789-ХІІ. – К., 2007. – С. 30.

⁵ Користін О. Є., Чернявський С. С. Протидія відмиванню коштів в Україні. Правові та організаційні засади правоохоронної діяльності: навч. посібник / Київський національний ун-т внутрішніх справ; Проект Ради Європи з питань боротьби з відмиванням коштів та фінансуванням тероризму в Україні MOLI-UA-2. – К. : КНТ, 2009. – С. 396-426.

⁶ Коваленко В. О. Управління виробничими економічними системами з використанням фінансового моніторингу : автореф... канд. екон. наук: 08.06.02 / Коваленко Віталій Олексійович Харківський держ. економічний ун-т. – Х., 1996. – С. 16.

⁷ Фитуни Л.Л. Финансовый мониторинг : учеб.-метод. пособие / Л. Л. Фитуни ; под общ. ред. А. Т. Никитина, С. А. Степанова ; М-во труда и соц. развития РФ, Междунар. независимый эколого-политол. ун-т. – М. : МНЭПУ, 2002. – С. 326.

⁸ Чиркин В. Е. Контрольная власть / В. Е. Чиркин // Государство и право. – 1993. – № 4. – С. 10-11.

⁹ Закон України “Про фінансові послуги та державне регулювання ринків фінансових послуг” від 12 липня 2001 р. № 2664-III // Відомості Верховної Ради України. – 2002. – № 1 (04.01.2002). – Ст. 1.

¹⁰ Закон України “Про банки і банківську діяльність” від 7 грудня 2000 р. № 2121-III // Відомості Верховної Ради України. – 2001. – № 5-6 (09.02.2001). – Ст. 30.

¹¹ Закон України “Про державне регулювання ринку цінних паперів в Україні” від 30 жовтня 1996 р. № 448/96-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 51 (17.12.96). – Ст. 292.

¹² Закон України “Про запобігання та протидію легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом” від 28 листопада 2002 р. № 249-IV // Відомості Верховної Ради України. – 2003. – № 1 (03.01.2003). – Ст. 2.

¹³ Закон України “Про внесення змін до деяких законів України з питань запобігання використанню банків та інших фінансових установ з метою легалізації (відмивання) доходів, одержаних злочинним шляхом” від 6 лютого 2003 р. № 485-IV // Відомості Верховної Ради України. – 2003. – № 14 (04.04.2003). – Ст. 104.

¹⁴ Кримінально-процесуальний кодекс України: чинне законодавство зі змінами та допов. станом на 10 берез. 2010 р. – Офіц. текст. – К. : Видавець Паливода А. В., 2010. – 198 с. – (Кодекси України).

¹⁵ Постанова Національного банку “Про затвердження Положення про здійснення банками фінансового моніторингу” від 14 травня 2003 р. № 189 // Офіційний вісник України. – 2003. – № 22 (13.06.2003). – Ст. 992

¹⁶ Постанова Національного банку “Про затвердження Складу реквізитів та структури файлів інформаційного обміну між спеціально уповноваженим органом виконавчої влади з питань фінансового моніторингу та банками (філіями)” від 4 червня 2003 р. № 233 // Офіційний вісник України. – 2003. – № 24 (27.06.2003). – Ст. 1144.