

МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ
СУМСЬКИЙ ДЕРЖАВНИЙ УНІВЕРСИТЕТ
НАВЧАЛЬНО-НАУКОВИЙ ІНСТИТУТ ПРАВА

Правові горизонти



Legal horizons

ВИПУСК 21 (34)

Суми – 2020

DOI: <http://www.doi.org/10.21272/legalhorizons.2020.i21.p76>

КРИТЕРІЇ ОЦІНЮВАННЯ ЕФЕКТИВНОСТІ ВЗАЄМОДІЇ ПРАВООХОРОННИХ ОРГАНІВ З ФІНАНСОВИМИ УСТАНОВАМИ ЩОДО ПРОТИДІЇ ЛЕГАЛІЗАЦІЇ ЗЛОЧИННИХ ДОХОДІВ³



*Стеблянка Аліна Володимирівна,
аспірантка кафедри адміністративного, господарського права
та фінансово-економічної безпеки,
Навчально-науковий інститут права,
Сумський державний університет*

Стаття присвячена виокремленню критеріїв оцінювання ефективності взаємодії правоохоронних органів з фінансовими установами щодо протидії легалізації злочинних доходів. Актуальність описаної в статті проблеми зумовлена необхідністю підвищення ефективності протидії фактам відмивання доходів, отриманих злочинним шляхом, зважаючи на стан економічної злочинності та збитки від її існування. У статті з'ясовано сутність таких понять як «критерій», «оцінювання» та «ефективність». Акцентовано увагу на тому, що про ефективність взаємодії можливо судити виходячи з мети самої взаємодії. Зазначено, що при оцінюванні ефективності мають враховуватися якісні й кількісні показники, при цьому останні у вигляді статистичних даних мають сприйматися переважно як джерело інформації про стан злочинності, про обсяг проведеної роботи, а не про її результати. Запропоновано до критеріїв оцінювання ефективності взаємодії правоохоронних органів з фінансовими установами щодо протидії легалізації злочинних доходів віднести: 1) зменшення частки латентної злочинності; 2) стан інформаційного забезпечення; 3) швидкість реагування фінансових установ на запит правоохоронних органів надати певну інформацію; 4) стан співробітництва з іншими суб'єктами системи протидії легалізації (відмивання) доходів, отриманих злочинним шляхом; 5) кількість складених обвинувальних актів; 6) економічний ефект; 7) громадська думка. Зроблено висновок, що оцінювання ефективності взаємодії вказаних суб'єктів на підставі визначених нами критеріїв буде мати значення лише в тому випадку, коли воно буде об'єктивним, матиме суспільну важливість, відповідатиме меті діяльності взаємодіючих суб'єктів.

Ключові слова: взаємодія, критерії, легалізація злочинних доходів, оцінювання, правоохоронні органи, фінансові установи.

Steblianko A.V. Criteria for evaluating the effectiveness of law enforcement agencies' interaction with financial institutions on combating money laundering. The article is devoted to the definition of criteria for evaluating the effectiveness of law enforcement agencies' interaction with financial institutions in countering the legalization of criminal proceeds. The urgency of the problem described in the article is due to the need to increase the effectiveness of counteracting the facts of money laundering, given the state of economic crime and the losses from its existence. The article clarifies the essence of such concepts as «criterion», «evaluation» and «efficiency». Attention is drawn to the fact that the effectiveness of the interaction can be judged based on the purpose of the interaction itself. It is stated that in evaluating efficiency, qualitative and quantitative indicators should be taken into account, while the latter in the form of statistics should be considered mainly as a source of information on the state of crime, the amount of work done, and not its results. The criteria for evaluating the effectiveness of law enforcement agencies' interaction with financial institutions in countering the legalization of

³ Виконано в рамках проекту «Система критеріїв зовнішнього моніторингу діяльності єдиного правоохоронного органу у сфері забезпечення фінансової та економічної безпеки держави» (№ 118U003575)

criminal proceeds are: 1) reducing the proportion of latent crime; 2) state of information support; 3) the speed of response of financial institutions to the request of law enforcement agencies to provide certain information; 4) state of cooperation with other entities of the system of counteraction to the legalization (laundering) of proceeds from crime; 5) the number of indictments drawn up; 6) public opinion. It is concluded that the evaluation of the effectiveness of the interaction of these entities on the basis of the criteria we define will only be relevant if it is objective, of public importance, relevant to the purpose of the interacting entities.

Key words: interaction, criteria, money laundering, valuation, law enforcement agencies, financial institutions.

Постановка проблеми. Правоохоронні органи є тими суб'єктами, на які покладено завдання щодо розслідування легалізації злочинних доходів. Однак належно виконати вказане завдання можливо лише за умови взаємодії з фінансовими установами, у володінні яких знаходиться інформація про підозрілі фінансові операції клієнтів. З огляду на те, що «money laundering» або «легалізація доходів» становить 11% від загальної кількості злочинів, скоєних у сфері економіки [1], а щорічно відмиті доходи становлять від 2 до 5 відсотків світового ВВП або від 1,6 до 4 трильйонів доларів [2], ефективність протидії легалізації злочинних доходів є вкрай насущним питанням. У той же час, важливим інструментом контролю за ефективністю протидії вказаному злочину виступають критерії оцінювання ефективності взаємодії правоохоронних органів з фінансовими установами, що і обумовлює актуальність розгляду даного питання.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Питання визначення критеріїв оцінювання діяльності правоохоронних органів були предметом дослідження таких науковців як Є. Г. Бунов, В. О. Бурбика, О. М. Резнік, А. В. Тищенко й інших. Однак виключно питання оцінювання ефективності взаємодії правоохоронних органів з фінансовими установами у вказаній сфері комплексно розкрито не було, що і зумовлює вивчення вказаного питання.

Мета статті полягає у виокремленні критеріїв оцінювання ефективності взаємодії правоохоронних органів з фінансовими установами щодо протидії легалізації злочинних доходів як важливого інструменту контролю за станом протидії цьому негативному явищу.

Виклад основного матеріалу пропонуємо розпочати із з'ясування сутності таких основних для нашого дослідження понять як «критерій», «оцінювання» та «ефективність». Так, у відповідності до Кембриджського словника та тлумачного словника української мови відповідно, критерій – це стандарт, за яким можливо судити, приймати рішення чи вирішувати щось [3]; підстава для оцінки, визначення або класифікації

чогось; мірило, мірка [4, с. 568]. У свою чергу, оцінювання варто розглядати як аналітичний інструмент, або процедуру, призначенням якої є вимірювання прямих ефектів, результативності та довгострокових наслідків реалізації державних програм, галузевих політик, оцінювання впливу, а також програм розвитку, проектів неприбуткового сектору, корпоративних програм [5, с. 19].

У контексті даного питання заслуговує на увагу твердження Є. Г. Бунова, згідно з яким якісну сторону отриманого результату прийнято позначати терміном «критерій», а кількісну – терміном «показник ефективності». Відповідно, система науково обґрунтованих критеріїв і показників виступає інструментом оцінки ефективності [6, с. 60], де сама ефективність визначається як показник прагнення до кінцевого результату, але не сам результат, як варіант правильності. Це співвідношення будь-якого вимірювання підсумків економічної діяльності суб'єкта (процесу) з витратами на досягнення цих показників [7, с. 939].

Оскільки у даному питанні йдеться про оцінювання ефективності взаємодії, ми не можемо оминати увагою співвідношення ефективності та результативності, адже дані категорії тісно взаємопов'язані. Так, В. О. Літвінова зазначає, що «результативність» є перетвореною формою «ефективності». Відповідно у тому випадку, коли необхідно оцінити ступінь досягнення результату, ефективність приймає форму «результативності», в той же час, коли мова йде про мінімізацію використання ресурсів, можемо говорити саме про «економічність» [8, с. 44].

При цьому про ефективність взаємодії можливо судити виходячи з мети самої взаємодії, що полягає у протидії здійсненню діянь з доходами, відомості про які приховуються чи маскуються, а також у недопущенні введення таких доходів в економіку країни [9, с. 91], що забезпечить такий стан фінансово-економічної безпеки, при якому «відмивання» доходів не є ризиком, який завдає істотної шкоди безпеці держави.

Переходячи безпосередньо до виокремлення критеріїв оцінювання ефективності взаємодії

правоохоронних органів і фінансових установ щодо протидії легалізації злочинних доходів, зауважимо, що на сьогодні перелік таких критеріїв відсутній як на законодавчому, так і на доктринальному рівнях. Однак існують поодинокі дослідження, в яких визначаються критерії оцінювання ефективності взаємодії правоохоронних органів з іншими суб'єктами. Одне із таких досліджень сфокусовано на оцінюванні взаємодії правоохоронних органів з органами місцевого самоврядування, де серед критеріїв оцінювання названо: а) громадську думку про результати такої взаємодії; б) думку про результати взаємодії органів місцевого самоврядування та правоохоронних органів керівників таких органів, а також посадових осіб, які є безпосередніми виконавцями (реалізаторами) даної взаємодії; в) функціональну та економічну ефективність взаємодії органів місцевого самоврядування та правоохоронних органів [10, с. 187].

Відразу зазначимо, що нами підтримується думка, що застосування лише кількісних показників як критеріїв оцінювання є недоречним, адже у такому випадку ефективність розглядається крізь призму цифр, коли відповідний суб'єкт працює на статистичні дані, у результаті чого намагання досягнути планованих результатів породжує службові зловживання, порушення прав людини [11, с. 412]. Тому кількісні показники у вигляді статистичних даних мають сприйматися переважно як джерело інформації про стан злочинності, про обсяг проведеної роботи, а не про її результати.

Так, А. Кривінш, досліджуючи ефективність поліцейської діяльності, пропонує з метою уникнення маніпуляцій зі статистикою, яку використовують щоб відобразити стан злочинності, передбачити такий критерій як зменшення частки латентної злочинності замість критерію зниження рівня злочинності. За такого підходу нейтралізується бажання маніпулювати статистикою, а співробітники зацікавлені у зборі інформації про злочини в державі [12, с. 35]. Повністю погоджуючись із зазначеним, вважаємо за доцільне в якості критерію оцінювання ефективності взаємодії правоохоронних органів з фінансовими установами у сфері протидії легалізації доходів, одержаних злочинним шляхом, вважати зменшення частки латентної злочинності, під якою В. Ф. Оболенцев розуміє сукупність фактично вчинених, однак невиявлених або таких, що внаслідок інших певних обставин не стали відомими правоохоронним і судовим органам, злочинів, відомості про які у зв'язку з цим не знаходять відбиття в офіційній кримінально-

правовій статистичній звітності. При цьому для встановлення відомостей про латентну злочинність, застосовуються статистичні, соціологічні, логіко-математичні, економічні методи [13, с. 12, 20].

Наступним критерієм, на нашу думку, має бути стан інформаційного забезпечення, зважаючи на те, що основною формою взаємодії правоохоронних органів з фінансовими установами є взаємний обмін інформацією у сфері протидії легалізації злочинних доходів. Загалом інформаційне забезпечення протидії економічній злочинності являє собою структурно складну діяльність відповідних органів, спрямовану на одержання, використання, зберігання, обробку та передання кримінологічно значущої інформації з метою вирішення основних завдань протидії злочинним проявам, що становлять загрозу економічній безпеці країни [14, с. 122]. Важливість даного критерію обумовлюється тим, що від якості, повноти та достовірності інформації про факти відмивання «брудних» доходів залежить правильність прийняття рішень зокрема, й ефективність і результативність протидії цьому злочину в цілому.

З даного критерію логічно випливає такий критерій як швидкість реагування фінансових установ на запит правоохоронних органів надати певну інформацію. Якнайшвидше надання інформації дозволить не затягувати процес досудового розслідування та вжити відповідні слідчі дії своєчасно, що унеможливить винним особам приховати свій злочин й уникнути кримінальної відповідальності за скоєне. До того ж, вчасне реагування на кримінальні правопорушення сприяє підвищенню рівня фінансово-економічної безпеки держави. При цьому важливо дотримуватися принципу зворотного зв'язку, адже його наявність дозволяє й фінансовим установам вчасно попередити незаконні дії клієнта банку чи іншої небанківської установи, а також не стати співучасником такого негативного явища як легалізація, зважаючи на уразливість кредитно-банківської системи та на ту обставину, що, більшість схем, пов'язаних з відмиванням злочинних доходів, здійснюються з використанням банківських чи небанківських фінансових установ.

Окрім вищевказаних критеріїв, вважаємо за доцільне виділити такий критерій як стан співробітництва з іншими суб'єктами системи протидії легалізації (відмивання) доходів, отриманих злочинним шляхом, насамперед – з правоохоронними органами інших держав. Існування цього критерію обумовлено тим, що легалізація злочинних доходів – злочин глобального характеру, і особи, причетні до нього,

виводять свою діяльність на міжнародний рівень. Необхідність оцінювання стану співробітництва з іншими правоохоронними органами пояснюється тим, що без міжнародної взаємодії неможливо забезпечити збирання доказів, які знаходяться за межами держави, кримінальне переслідування винних осіб, які знаходяться за межами країни, а також компенсацію збитків чи повернення втрачених доходів. Означений критерій можливо оцінити виходячи зі щорічних звітів суб'єктів запобігання та протидії легалізації злочинних доходів, в яких зазначаються відомості про суми арештованих активів, кількість отриманих і виконаних запитів, виконання вироків тощо.

Ще одним критерієм оцінювання ефективності взаємодії правоохоронних органів і фінансових установ пропонуємо вважати кількість складених обвинувальних актів. Даний критерій уможливує оцінити ефективність досудового розслідування злочинів за ст. 209 Кримінального кодексу України. Якщо ж кількість випадків закриття кримінальних правопорушень за вказаною статтею буде високою, очевидно, що досудове розслідування було неякісним, причиною чого міг стати неефективний механізм інформаційного обміну між фінансовими установами та правоохоронцями. Зважаючи на те, що протягом 2016-2018 років спостерігається тенденція до зменшення випадків закриття кримінальних правопорушень за ст. 209 КК України з 13% у 2016 році до 8% у 2018 році, а також те, що протягом зазначеного періоду спостерігається позитивна тенденція щодо збільшення кількості кримінальних правопорушень, інформація про які направлена правоохоронними органами до суду з обвинувальним актом за ст. 209 КК України із 13% у 2016 році до 24% у 2018 році [15, с. 191], можливо говорити про поступове підвищення ефективності роботи правоохоронних органів у взаємодії з фінансовими установами.

Не менш важливим критерієм оцінювання ефективності взаємодії означених суб'єктів є критерій професіоналізму, який має два значення: по-перше, це традиційне додержання норм законодавства, кодексу етики та існуючих стандартів, а по-друге, це орієнтація на потреби громади та повага до прав людини [16, с. 64]. Рівень професіоналізму залежить не лише від якісного виконання повноважень співробітниками правоохоронних органів і фінансових установ з додержанням відповідних норм чи стандартів, але й від їх компетентностей, досвіду, підготовки тощо. Оцінювання ефективності взаємодії за цим критерієм є важливим з огляду на те, що досить часто правоохоронці не мають достатніх знань у сфері банківської діяльності, не володіють

знаннями щодо систем моніторингу, що, у свою чергу, знижує якість розслідування відмивання злочинних доходів, а працівники фінансових установ не ознайомлені з процесом виявлення та розслідування фінансово-економічних злочинів. Якщо ж правоохоронні органи та фінансові установи регулярно обмінюються досвідом, проводять просвітницьку роботу чи навчання один для одного, однозначно можна стверджувати про належний рівень професіоналізму взаємодіючих суб'єктів.

Зважаючи на щорічні суми відмитих доходів і збитки, завдані економіці держави у результаті цього злочину, доречно вести мову про такий критерій як економічний ефект, який проявляється в тому, скільки коштів виділено на утримання взаємодіючих суб'єктів з бюджету і скільки повернуто в результаті здійснення ними своїх повноважень. При цьому до уваги має братися не просто сума відшкодованих державі коштів за результатами розкриття злочину, а співвідношення між зазначеною сумою коштів та сумою коштів, виділених на фінансування діяльності зазначених органів [11, с. 413].

Останній критерій, який дозволяє оцінити ефективність взаємодії правоохоронних органів з фінансовими установами щодо протидії легалізації злочинних доходів, це громадська думка. Громадська думка має за мету з'ясувати рівень довіри населення до фінансових установ як суб'єктів, що уповноважені виявляти сумнівні операції з доходами, здійснювати моніторинг фінансових операцій клієнта, та правоохоронних органів, що вже безпосередньо розслідують факти легалізації злочинних доходів. Тобто в основі громадської думки лежить рівень довіри населення.

Так, на думку А. В. Тищенко, існує два типи довіри до співробітників: довіра, заснована на визнанні працівника добросовісним, і довіра, заснована на визнанні достатнього рівня професіоналізму співробітників. У першому випадку довіра відображає відповідність або невідповідність між цілями працівника та його посадовими обов'язками. У другому – визначальним критерієм оцінки виступає загальний рівень ефективності ведення оперативних заходів [17, с. 171]. Однак без врахування статистичних даних рівень довіри населення не містить ніякої цінної інформації, окрім констатації факту низького чи навпаки високого відсотка громадян, які задоволені виконанням покладених на відповідні органи законодавством обов'язки [16, с. 136].

У підсумку, громадська думка дасть змогу зрозуміти рівень задоволеності громадян щодо стану фінансово-економічної злочинності та рівень

довіри до банківської системи загалом, готовність населення співпрацювати з представниками правоохоронних і фінансових структур, а також їх загальний рівень поінформованості щодо основних аспектів співпраці взаємодіючих суб'єктів.

Висновки. Таким чином, пропонуємо до критеріїв оцінювання ефективності взаємодії правоохоронних органів з фінансовими установами щодо протидії легалізації злочинних доходів віднести: 1) зменшення частки латентної злочинності; 2) стан інформаційного забезпечення; 3) швидкість реагування фінансових установ на запит правоохоронних органів надати певну

інформацію; 4) стан співробітництва з іншими суб'єктами системи протидії легалізації (відмивання) доходів, отриманих злочинним шляхом; 5) кількість складених обвинувальних актів; 6) економічний ефект; 7) громадська думка. Оцінювання ефективності взаємодії вказаних суб'єктів на підставі визначених нами критеріїв буде мати значення лише в тому випадку, коли воно буде об'єктивним, що означає незалежність показників від суб'єктивних факторів, матиме суспільну важливість, а також відповідатиме меті діяльності взаємодіючих суб'єктів.

Література:

1. Global Economic Crime Survey 2016. PwC, 2016. URL: https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/organized-crime-and-human-trafficking/corruption/experience-sharing-programme/docs/o.iskit-global-economic-crime-survey_en.pdf.
2. IMF, Anti Money Laundering and Economic Stability – IMF Finance & Development Magazine. December 2018. № 4 (55). P. 44–45.
3. Cambridge Dictionary. URL: <https://dictionary.cambridge.org/ru/%D1%81%D0%BB%D0%BE%D0%B2%D0%B0%D1%80%D1%8C/%D0%B0%D0%BD%D0%B3%D0%BB%D0%B8%D0%B9%D1%81%D0%BA%D0%B8%D0%B9/criterion>.
4. Новий тлумачний словник української мови: у 4 т. / уклад. В. В. Яременко, О. М. Сліпушко. К.: Аконт, 1998. Т 3. 928 с.
5. Моніторинг і оцінювання. Заради чого? Яким чином? З яким результатом? Навч. посібн. / Ю. Дукач, З. Кияниця, Й. Конечна-Саламатін та ін. Київ: МБФ «Альянс громадського здоров'я», 2018. 176 с.
6. Бунов Е. Г. Социальная эффективность деятельности органов внутренних дел в условиях реформирования системы управления МВД России: дисс. ... канд. социол. наук: 22.00.08. Москва, 2014. 250 с.
7. Штеле Е. А., Вечерковская О. Б. К вопросу о понятии «эффективность». Экономический анализ: теория и практика. 2017. Вып. 5. Т. 16. С. 935–947.
8. Літвінова В. О. Економічна ефективність: сутність та форми. Вісник Бердянського університету менеджменту і бізнесу. 2014. № 2 (26). С. 43–45.
9. Стебляк А. В. Поняття та зміст взаємодії правоохоронних органів з фінансовими установами щодо протидії легалізації злочинних доходів. Правові горизонти. 2019. № 14 (27). С. 87–92.
10. Бурбика В. О. Адміністративно-правові засади взаємодії органів місцевого самоврядування з правоохоронними органами: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07 / Сумськ. держ. ун-т. Суми, 2017. 251 с.
11. Резнік О. М. Адміністративно-правові засади діяльності правоохоронних органів із забезпечення фінансово-економічної безпеки України: дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.07 / Сумськ. держ. ун-т. Суми, 2019. 509 с.
12. Kriviňš A. Towards acuity and safety: police efficiency across European countries. Journal of Security and Sustainability Issues. 2015. Vol. 5, No. 1. P. 35–44.
13. Оболенцев В. Ф. Латентна злочинність: проблеми теорії та практики попередження. Х.: Видавець СПД ФО Вапнярчук Н. М., 2005. 128 с.
14. Сазонов В. В. Напрямки кримінологічного забезпечення економічної безпеки України. Вісник кримінологічної асоціації України. 2019. № 2 (21). С. 118–125.

15. Звіт про проведення національної оцінки ризиків у сфері запобігання та протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, та фінансування тероризму. Київ, 2019. 250 с.

16. Андрійченко Н. С. Адміністративно-правові засади оцінювання ефективності діяльності правоохоронних органів як суб'єктів забезпечення фінансово-економічної безпеки України: дис. .. на здобуття докт. філос.: 081 / Сумськ. держ. ун-т. Суми, 2020. 234 с.

17. Тищенко А. В. Проблема доверия населения работникам полиции: значение, факторы, перспективы. Контекст и рефлексия: философия о мире и человеке. 2019. Т. 8. № 5А. С. 167–173.