

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

Правові горизонти



Legal horizons

ВИПУСК 15 (28)

Суми – 2019

DOI: <http://www.doi.org/10.21272/legalhorizons.2019.i15.p42>

СТАНОВЛЕННЯ ТА РОЗВИТОК ЗАКОНОДАВСТВА ЩОДО ПРОТИДІЇ ЛЕГАЛІЗАЦІЇ ДОХОДІВ, ОДЕРЖАНИХ ЗЛОЧИННИМ ШЛЯХОМ В УКРАЇНІ



*Малус Ангеліна Ігорівна,
аспірант кафедри адміністративного, господарського права
та фінансово-економічної безпеки,
Навчально-науковий інститут права,
Сумський державний університет*

В умовах світових глобалізаційних процесів в Україні актуалізується питання запобігання та протидії легалізації доходів, одержаних злочинним шляхом, що водночас зумовлює необхідність удосконалення нормативно-правового підґрунтя та інституційного забезпечення процесу боротьби зі злочинним доходами.

Стаття присвячена аналізу особливостей становлення та розвитку законодавства щодо протидії легалізації доходів, одержаних злочинним шляхом у незалежній Україні. Виділено, проаналізовано та охарактеризовано основні періоди розвитку законодавства у сфері протидії легалізації доходів, одержаних злочинним шляхом в умовах інтеграції України у світовий економічний простір.

Автор зосереджує увагу на визначальному впливі міжнародних організацій FATF, MONEYAL, Егмонтської групи упродовж кожного періоду формування та розвитку законодавства щодо протидії легалізації доходів, одержаних злочинним шляхом в Україні. Наголошується на необхідності дослідження даної проблеми в історико-правовому аспекті з метою виявлення недоліків та можливих механізмів їх вдосконалення.

Зроблено висновок, що нині існуюче законодавство України щодо запобігання та протидії відмиванню доходів, одержаних злочинним шляхом

на даний момент не повністю відповідає зростаючим потребам держави у демократичних перетвореннях і забезпеченні ефективного функціонування держави, тому потребує значного вдосконалення. Фундаментальне значення має використання Україною зарубіжного досвіду, зокрема європейської спільноти в аспекті подальшого вдосконалення інституту протидії легалізації доходів, одержаних злочинним шляхом, оскільки це прискорить інтеграційний процес країни в міжнародну систему співробітництва та взаємодопомоги у протидії легалізації злочинних доходів.

Ключові слова: легалізація (відмивання) доходів, фінансовий моніторинг, відмивання злочинних доходів, законодавство щодо протидії легалізації, періодизація.

Malus A. I. Incipience and Development of Institution of Counteraction to the Legalization of Incomes from Crime in Ukraine. In the context of global globalization processes in Ukraine the question of prevention and counteraction to the legalization of proceeds from crime is actualized. It necessitates improvement of the legal basis and institutional support for the process of combating criminal proceeds.

The article deals with the analysis of the peculiarities of formation and development legislation of counteraction to the legalization of proceeds from crime in independent Ukraine. Main periods of construction legislation of counteraction to the legalization of proceeds from crime activity are highlighted, analyzed and characterized.

The author focuses on the determining influence of international organizations FATF, MONEYAL, Egmont Group during each period of formation and development legislation of counteraction to the

legalization of proceeds from crime. The four main periods of the legislation of counteraction to legalization (laundering) of incomes: the origin, formation, the first wave of perfection, the second wave of perfection, are analyzed. It is emphasized the necessity of studying this problem in the historical and legal aspect in order to identify shortcomings and possible mechanisms for their improvement.

It is concluded that the current system of legislation of Ukraine in the sphere of prevention and counteraction to legalization (laundering) of proceeds from crime does not yet fully satisfy the growing needs of society in democratic transformations and ensure the effective fulfillment of state tasks and functions, and therefore needs to be substantially improved. Ukraine's use of foreign experience, in particular the European community, in the aspect of further improvement of the institute of counteraction to the legalization of proceeds from crime is necessary and will have fundamental importance. It will accelerate the country's integration process into an international system of cooperation and mutual assistance in countering the legalization of criminal proceeds.

Key words: legalization (laundering) of incomes, financial monitoring, money laundering, legislation, periodization..

Актуальність дослідження. Інтеграція України у європейську та світову економічну спільноту передбачає виконання цілого ряду умов щодо зміцнення економіки та запровадження дієвої системи запобігання та протидії економічним злочинам. Безумовно, виконання вищезазначених умов неможливо без зменшення частини тіньового сектору економіки, характерною рисою якого є легалізація (відмивання) доходів, одержаних злочинним шляхом.

Неспроможність держави дієво контролювати зростання кримінальних коштів і запобігати їх швидкому розповсюдженню, негативно впливає на її економічний суверенітет та підриває міжнародний імідж. Тому легалізація злочинних доходів наразі негативно впливає на соціально-економічну сферу, а й становить серйозну загрозу для ефективного розвитку економіки країни та негативно позначається на рівні життя суспільства.

Актуальність дослідження проблем легалізації в історико-правовому аспекті дає можливість визначити основні хронологічні аспекти в розвитку українського законодавства щодо протидії відмиванню злочинних доходів з метою виявлення недоліків та можливих механізмів їх вдосконалення.

Окремим аспектам дослідження інституту протидії легалізації доходів, одержаних злочинним шляхом в Україні присвячені праці багатьох вчених: О. М. Бандурка, В. Т. Білоуса, П. П. Андрушка, І. П. Голосніченко, О. Ю. Грачова, Т. А. Кобзевої, А. О. Клименко, О. Ф. Бантишева, С. Б. Болоцького, М. П. Кучерявенко, О. М. Музичук, О. П. Рябченко, Л. А. Савченко, С. Б. Чернова та інших науковців.

Однак, незважаючи на значний обсяг наукових праць із проблем протидії легалізації доходів, одержаних злочинним шляхом, на сьогодні відсутній єдиний науковий підхід у визначенні

основних етапів становлення та формування даного інституту. Отже, складність і комплексний характер зазначеної проблеми зумовлюють необхідність виділення та дослідження основних етапів розвитку законодавства щодо протидії легалізації доходів, одержаних злочинним шляхом.

Метою статті є визначення та характеристика основних періодів становлення та розвитку законодавства щодо протидії легалізації доходів, одержаних злочинним шляхом за часів незалежної України з метою виявлення недоліків та можливих механізмів їх вдосконалення.

Виклад основного матеріалу. На сьогоднішній день феномен відмивання грошей залишається об'єктом пильної уваги з боку світової спільноти, що обумовлено тенденціями розвитку світової економіки. Глобалізація соціальних і економічних процесів зумовила глобалізацію злочинності, зробивши її більш транснаціонально організованою, що сприяє процвітанню такого явища як легалізація доходів, одержаних злочинним шляхом. У сучасному світі проблема відмивання доходів стала однією з основних глобальних проблем, у вирішенні яких беруть участь багато провідних країн світу. Так, відмивання злочинних доходів - тяжкий злочин, який негативно впливає на економіку в цілому і гальмує політичний, соціальний, економічний і культурний розвиток різних країн, в тому числі і України.

Визначення та характеристика основних періодів формування, становлення та розвитку законодавства щодо протидії легалізації доходів, одержаних злочинним шляхом в Україні дасть змогу як повніше розуміти сам процес, так і виділити істотні етапи у формуванні даного явища, що у свою чергу дасть можливість на базі здобутих знань ефективніше впроваджувати регулятивні та інституційні механізми протидії легалізації

злочинних доходів в Україні.

Розглядаючи історичний аспект становлення та розвитку нормативно-правового забезпечення інституту протидії легалізації доходів, одержаних злочинним шляхом в Україні, ми виділяємо чотири його періоди:

1. зародження (2001 – 2004 роки);
2. становлення (2005 – 2010 роки);
3. перша хвиля вдосконалення (2010-2012 роки);
4. друга хвиля вдосконалення (з 2012 року по теперішній час).

Проблема протидії легалізації злочинних доходів стала актуальною для України відразу після розпаду СРСР у період швидкого зростання злочинності, пов'язаної з процесом приватизації. Однак, в той час в Україні не існувало чіткої системи протидії легалізації доходів, отриманих злочинним шляхом.

Важливим підготовчим періодом перед зародженням реальних дій держави у сфері боротьби з легалізацією злочинних доходів є вивчення універсальних стандартів, розроблених ООН, і європейських стандартів у цій сфері. Так, після набуття членства у Раді Європи Україна приєдналась до ряду міжнародних конвенцій, таких як Конвенція про відмивання, пошук, арешт та конфіскацію доходів, отриманих злочинним шляхом [1] та Європейська конвенція про взаємну допомогу в кримінальних справах. [2] Отже, вже після розпаду СРСР в Україні сформувалась чітка позиція щодо необхідності виконання заходів із запобігання та протидії легалізації (відмивання) доходів, одержаних злочинним шляхом, про що свідчить процес адаптації національного законодавства в цій галузі до міжнародних стандартів.

Період реальних дій щодо боротьби з легалізацією злочинних коштів розпочався в кінці 2001 року після включення України до «чорного списку» за оцінкою FATF як потенційно небезпечної країни з високим рівнем криміналізації економіки, нерозпочатими реформами та розвиненою корупцією. Основним недоліком визначалася відсутність спеціального закону щодо протидії легалізації доходів, отриманих злочинним шляхом [3]. Так, на момент проведення перевірки система протидії відмивання злочинних доходів в Україні була практично відсутня.

У такій ситуації уряд негайно став впроваджувати невідкладні заходи відповідно до рекомендацій міжнародної організації FATF. По-перше, утворення Державного департаменту фінансового моніторингу у складі Міністерства фінансів. По-друге, прийняття базового Закону України «Про запобігання та протидію легалізації (відмивання) доходів, одержаних злочинним

шляхом, або фінансуванню тероризму» від 28.11.2002 [4] та низки нормативних актів до нього, які відповідали міжнародним вимогам. По-третє, Кабінет Міністрів України та Національний Банк України затвердили програму протидії легалізації доходів, отриманих злочинним шляхом на 2002 рік [5]. По-четверте, постановою Національного Банку України затверджено рекомендації для банків із розробки програм протидії легалізації злочинних доходів. По-п'яте, внесення змін у чинне законодавство (Закон України «Про банки і банківську діяльність», Кодекс України про адміністративні правопорушення, Кримінального кодексу України та інших)

Таким чином, після впровадження вищенаведених заходів та виконання рекомендацій FATF у 2004 році після повторного моніторингу заходів протидії відмивання коштів Україну було виключено з «чорного списку» FATF.

Період становлення інституту протидії легалізації доходів, одержаних злочинним шляхом в Україні починається у 2005 році та включає в себе такі основні заходи: Держфінмоніторинг України став центральним органом виконавчої влади зі спеціальним статусом; було прийнято Концепцію розвитку системи протидії легалізації (відмивання) доходів, одержаних злочинним шляхом та фінансування тероризму на 2005-2010 роки [6]; Україна стала першою пострадянською державою, яку було обрано місцем засідання Егмонтської групи.

Упродовж 2006-2009 відбувався «застій» у національному законодавстві у сфері протидії легалізації доходів, одержаних злочинним шляхом. Як результат, у лютому 2010 року за результатами перевірки FATF Україну було включено до країн зі стратегічними недоліками в системі протидії відмивання коштів, так званого «сірого списку».

У цей час починається перша хвиля удосконалення національного законодавства у зазначеній сфері. Так, Україна разом з FATF розробили план дій, виконання яких призведе до виключення України із «сірого списку» та поліпшення ситуації у країні. З цією метою було прийнято ряд законодавчих актів: Закон України «Про запобігання та протидію легалізації (відмивання) доходів, одержаних злочинним шляхом, або фінансування тероризму» від 18 травня 2010 року [7]; Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо запобігання легалізації (відмивання) доходів, одержаних злочинним шляхом» від 21 квітня 2011 року [8]; Указ Президента України «Про Положення про Державну службу фінансового моніторингу України» від 13 квітня 2011 року [9].

Крім того, Стратегією розвитку системи

запобігання та протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, або фінансуванню тероризму на період до 2015 року [10] затверджено заходи законодавчого, організаційного та інституційного характеру, спрямовані на забезпечення сталого та ефективного функціонування національної системи протидії легалізації доходів, одержаних злочинним шляхом.

Після вищенаведеного удосконалення законодавства, експертами FATF було визнано, що Україна виконала взяті на себе зобов'язання та прийнято рішення припинення моніторингу України та виключення її з переліку країн, які мають стратегічні недоліки у системі протидії відмиванню коштів.

Друга хвиля удосконалення починається у 2012 році після затвердження міжнародною організацією FATF нових Міжнародних стандартів з протидії відмиванню доходів та фінансуванню тероризму і розповсюдженню зброї масового знищення. Саме ці стандарти і визначили вектор розвитку національної системи протидії легалізації доходів, одержаних злочинним шляхом.

Основним досягненням у 2013 році вважаємо прийняття Методології оцінки відповідності національних законодавств новим Стандартам FATF [11] і на основі цього документу підготовлену нову редакцію проекту Закону України «Про внесення змін до Закону України «Про запобігання та протидію легалізації (відмивання) доходів, одержаних злочинним шляхом, або фінансування тероризму». На додаток, упродовж 2013 року було прийнято більше 20 законодавчих актів у цій сфері, розробником яких був Держфінмоніторинг України. З огляду на проведену роботу Україна була виключена з процедур постійного моніторингу Комітету MONEYAL.

Чинний Закон України «Про запобігання та протидію легалізації (відмивання) доходів, одержаних злочинним шляхом, або фінансування тероризму та фінансуванню зброї масового знищення» було ухвалено Верховною Радою України 14 жовтня 2014 року [12]. Законом системно вдосконалено вітчизняне законодавство у цій сфері шляхом запровадження національної оцінки ризиків відмивання коштів та удосконалено ризик-орієнтовний підхід, віднесено податкові злочини до числа предикатних до відмивання доходів, запроваджено обов'язковий фінансовий моніторинг щодо національних та зарубіжних публічних діячів і посадових осіб, удосконалено процедуру зупинення фінансових операцій, внесено зміни до Кримінального процесуального

кодексу України.

На нашу думку, цей фундаментальний Закон заклав безумовну методичну й практичну цінність щодо формування й розбудови антилегалізаційної системи.

У 2016 році затверджена Стратегія розвитку системи запобігання та протидію легалізації (відмивання) доходів, одержаних злочинним шляхом, або фінансування тероризму та фінансуванню розповсюдження зброї масового знищення [13], яка чинна і сьогодні. Метою цього документу є законодавче, організаційне та інституційне вдосконалення та забезпечення ефективного функціонування національної системи протидії легалізації доходів, отриманих злочинним шляхом. Серед пріоритетів подальшого розвитку визначено співпрацю з Радою Європи у цій сфері; подальша гармонізація національного законодавства до європейських вимог та стандартів; посилення законодавчої, регуляторної та наглядової функцій Державного комітету з фінансового моніторингу та Національного банку України тощо.

Таким чином, особливістю становлення та розвитку нормативно-правового забезпечення інституту протидії легалізації доходів, одержаних злочинним шляхом в Україні протягом всього періоду розвитку є визначальний вплив міжнародних чинників (насамперед FATF, MONEYAL, Егмонтської групи). Це свідчить про поглиблення інтеграції України в міжнародну систему боротьби з легалізацією злочинних коштів.

Сучасний період розвитку характеризується передусім фундаментальними змінами нормативно-правової бази у цій сфері відповідно до міжнародних стандартів. Однак інституційне забезпечення системи протидії легалізації доходів, одержаних злочинним шляхом потребує значного вдосконалення (наприклад, налагодження співробітництва між Державною службою фінансового моніторингу та правоохоронними, судовими органами; впровадження процедури повернення злочинних доходів унаслідок відмивання коштів, які вивезені за кордон тощо).

Пріоритетне значення має використання Україною міжнародного досвіду та рекомендацій європейської спільноти в аспекті подальшого вдосконалення інституту протидії легалізації доходів, одержаних злочинним шляхом, оскільки це прискорить інтеграційний процес країни в міжнародну систему співробітництва та взаємодопомоги у протидії легалізації злочинних доходів.

Література :

1. Конвенція про відмивання, пошук, арешт та конфіскацію доходів, одержаних злочинним шляхом: ратифікована на підставі 738/97-ВР від 17.12.1997 р. // База даних «Законодавство України». URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_029
2. Європейська конвенція про взаємну допомогу у кримінальних справах ратифікована на підставі 44/98-ВР від 16.01.1998 р. // База даних «Законодавство України». URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_036
3. Аркуша Л. І. Легалізація (відмивання) доходів, одержаних у результаті організованої злочинної діяльності: характеристика, виявлення, розслідування: монографія. Одеса: Юридична література, 2010. 376 с.
4. Про запобігання та протидію легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, або фінансуванню тероризму: Закон України від 28.11.2002 р. № 249-IV. / Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/249-15>
5. Про затвердження Програми протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, на 2002 рік: Постанова КМУ та НБУ від 15.05.2002 р. № 676 / URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/en/676-2002-%D0%BF>
6. Про схвалення Концепції розвитку системи запобігання та протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, і фінансуванню тероризму на 2005-2010 роки: розпорядження Кабінету Міністрів України від 03.08.2005 р. № 315-р / Кабінет Міністрів України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/315-2005-%D1%80>
7. Про запобігання та протидію легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, або фінансуванню тероризму: Закон України від 18.05.2010 р. № 2258-VI / Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2258-17>
8. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо запобігання легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом: Закон України від 21.04.2011 р. № 3267-VI / Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3267-17>
9. Про Положення про Державну службу фінансового моніторингу України: Указ Президента України від 13.04.2011 р. № 466/2011 / Президент України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/466/2011>
10. Стратегія розвитку системи запобігання та протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, або фінансуванню тероризму на період до 2015 року: розпорядження Кабінету Міністрів України від 9.03.2011 р. № 190-р / Кабінет Міністрів України. URL: http://www.sdfm.gov.ua/content/file/Site_docs/2011/24.03.2011/plan/Strat.pdf
11. Методологія оцінки відповідності національних законодавств новим Стандартам FATF від 10.02.2013 р. URL: http://www.sdfm.gov.ua/content/file/Site_docs/2018/20181017/BOOK.pdf
12. Про запобігання та протидію легалізації (відмивання) доходів, одержаних злочинним шляхом, або фінансуванню тероризму та фінансуванню зброї масового знищення: Закон України від 14.10.2014 р. № 1702-VII / Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1702-18>
13. Стратегія розвитку системи запобігання та протидію легалізації (відмивання) доходів, одержаних злочинним шляхом, або фінансування тероризму та фінансуванню розповсюдження зброї масового знищення: розпорядження Кабінету Міністрів України від 30.12.2015 р. № 1407-р / Кабінет Міністрів України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1407-2015-%D1%80>