

РЕФОРМУВАННЯ СИСТЕМИ ПРОТИДІЇ ЛЕГАЛІЗАЦІЇ КОШТІВ, ЗДОБУТИХ НЕЗАКОННИМ ШЛЯХОМ В АСПЕКТІ АКТИВІЗАЦІЇ ЄВРОПЕЙСЬКОЇ ІНТЕГРАЦІЇ УКРАЇНИ (ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВИЙ АСПЕКТ)

Передерій Олександр Сергійович,

кандидат юридичних наук, доцент,
доцент кафедри державно-правових дисциплін
юридичного факультету

Харківського національного університету імені В. Н. Каразіна



У статті, з урахуванням вимог Європейського Союзу, висвітлено перспективні напрями реформування правового забезпечення державної системи протидії легалізації коштів, здобутих незаконним шляхом в Україні. Зокрема, систематизовано викладено і розкрито зміст системи інноваційних для правової системи України організаційно-правових заходів: чітке встановлення інституту фінансової розвідки, розширення кола повноважень Державної служби фінансового моніторингу як установи, що спеціалізується на протидії легалізації коштів, здобутих незаконним шляхом, удосконалення механізму дослідження підозрілих транзакцій різними державними суб'єктами, розробка системи регламентації порядку інформаційної взаємодії органів контролю за недопустимістю відмивання коштів та суб'єктів господарювання інформацію на наявність ознак відмивання коштів, удосконалення правового порядку здійснення контролю за обігом віртуальних активів та діяльністю учасників крипторинку згідно з рекомендаціями Міжнародної групи з протидії відмиванню брудних грошей («FATF»), підвищення рівня ефективності реалізації інформації про ознаки відмивання коштів і порушення досудового розслідування.

Акцентовано увагу на тому, що окреслені заходи слід розробляти і впроваджувати з урахуванням актів Європейського Союзу за умови комплексного реформування всієї правово-охоронної та судової системи, формування у свідомості широких мас населення нульової толерантності до противоправних діянь у фінансово-економічному секторі. Зауважено, що перспективним завданням юридичної науки є якісне наукове супроводження процесів розробки і впровадження інноваційних підходів нормативної регламентації і подальшого організаційного забезпечення методик виявлення фактів легалізації коштів, здобутих незаконним шляхом, і протидії цій негативній соціальній практиці.

Ключові слова: Європейський Союз, Україна, правова система, статус кандидата на вступ до Європейського Союзу, легалізація коштів, фінансові збитки, фінансова розвідка, правова свідомість.

Perederii Olexsandr. Reform of anti-laundering of illegal funds in the aspect of activation of the European integration of Ukraine (theoretical and legal aspect)

Union, highlights the promising directions of reforming the legal support of the state system of combating the legalization of funds obtained illegally in Ukraine. In particular, the content of the system of innovative organizational and legal measures for the legal system of Ukraine has been systematized and disclosed: clear regulation of the financial intelligence institute, expansion of the scope of powers of the State Financial Monitoring Service as an institution specializing in countering the legalization of funds obtained illegally, improvement of the mechanism for investigating suspicious transactions by various state entities, the development of a system of regulation of the order of information interaction between money laundering control bodies and business entities, information on the presence of signs of money laundering, improvement of the legal procedure for monitoring the circulation of virtual assets and the activities of crypto market participants in accordance with the recommendations of the International Anti-Money Laundering Group of dirty money ("FATF"), increasing the level of efficiency in the implementation of information on signs of money laundering and initiation of pre-trial investigation.

The attention was focused on the fact that the above measures should be developed and implemented taking into account the acts of the European Union, under the condition of comprehensive reform of the entire law enforcement and judicial system, formation of zero tolerance for illegal acts in the financial and economic sector in the minds of the broad masses of the population. It was noted that the promising task of legal science is the qualitative scientific support of the processes of development and implementation into practice of innovative approaches to regulatory regulation and further organizational support of methods for detecting the facts of legalization of funds obtained illegally and countering this negative social practice.

Key words: *European Union, Ukraine, legal system, candidate status for joining the European Union, legalization of funds, financial losses, financial intelligence, legal awareness.*

У новітній історії України 2022 р. став для національної правової системи України визначальним. 23.06.2022 р. Україна як держава набула статусу кандидата в члени Європейського Союзу (далі – ЄС). Резолюція Європарламенту про статус кандидата України, Республіки Молдови і Грузії 2022/2716(RSP) (далі – Резолюція про статус кандидата) зафіксувала активізацію «розширеного та структурованого» діалогу між нашою державою і ЄС задля просування подальшої економічної інтеграції та гармонізації законодавства України з нормами ЄС, а також поступового залучення до цієї роботи більшої кількості інституцій ЄС [1]. Зазначене стало могутнім імпульсом для значних інноваційних перетворень як інституціональної, так і функціональної компоненти вітчизняної правової системи.

При цьому умовою повноцінної реалізації статусу кандидата в члени альянсу розвинених держав Європи ЄС висунув пакет вимог щодо інноваційного оновлення системи національного законодавства та оптимізації організаційно-правового забезпечення багатьох систем державного управління. Зокрема, жорсткою вимогою ЄС є підвищення результативності функціонування системи протидії легалізації грошових коштів, здобутих незаконним шляхом за стандартами, зокрема, міжурядової організації як Міжнародної групи з протидії відмиванню брудних грошей (Financial Action Task Force – «FATF»).

Беручи до уваги наведене вище, актуальне завдання – науково висвітлити перспективні напрями реформування системи протидії легалізації коштів, здобутих незаконним шляхом, в аспекті інноваційних трансформацій правової системи України як держави-кандидата на вступ у ЄС.

Ідейно-теоретичним підґрунтям статті став науковий доробок таких учених, як В. Баштанник, О. Дудоров, М. Дем'янюк,

Г. Усатий, Ф. Терханов, О. Шереметьєва та ін. Також у процесі формування змісту статті використовували інформаційні матеріали, які викладені у засобах масової інформації, нормативні та статистичні матеріали.

Переходячи до викладення основного матеріалу, зауважимо, що практика протидії економічним і фінансовим злочинам в останні десятиліття є індикатором суттєвої залежності економічної системи країни від злочинних надходжень. Це як зумовлено недоліками в управлінні економічним сектором, так і підтверджується конкретними показниками фінансових збитків. Як зауважує в зазначеному контексті Г. Усатий, організаційно-управлінські та правові прорахунки в процесі економічних перетворень упродовж багатьох років створюють сприятливі умови для стрімкого зростання ухилень від сплати податків та інших економічних злочинів, що становлять серйозну загрозу економічній безпеці і національному суверенітету держави [2]. Це, своєю чергою, призводить до збільшення впливу криміналітету на політику держави. Показники збитків від легалізації коштів, здобутих незаконним шляхом, у числовому вираженні вражають. У Звіті Державної служби фінансового моніторингу України за 2021 р. зазначено, що загальний обсяг проведених фінансових операцій, пов'язаних із відмиванням коштів, склав 25,4 млрд гривень, сума фінансових збитків від відмивання доходів, пов'язаних із шахрайським заволодінням коштами громадян та юридичних осіб обманним шляхом, склала 800 млн гривень, незаконні операції, пов'язані з бюджетними коштами, загрожували завдати збитків на 5,4 млрд гривень, збитки від відмивання доходів, пов'язаних із комп'ютерними злочинами і даними, сягає десятків мільйонів [3]. Перелік суміжних показників можна продовжувати.

Вимога ЄС щодо врахування стандартів групи FATF у процесі реформування системи протидії легалізації грошових коштів, здобутих незаконним шляхом, не є випадковою. Одне із завдань цієї організації – сформуванню список (перелік) держав, які недостатньо співпрацюють із групою, свідомо зводять до мінімуму рівень співпраці зі спеціалістами FATF, підтримують фінансово тероризм та екстремізм. Держави ЄС вживають максимум заходів щоб не потрапити в список. Занесення держави в такий список безпосередньо негативно впливає на її банківську систему, систему зовнішньоекономічної діяльності, а платежі, що відправлені на рахунки банків країни, яка входить до цього списку, обов'язково потрапляють під підозру і їх виконання може бути зупинене [4]. Україна перебувала в чорному списку FATF у період із 2002 р. до 2004 р. Пізніше, через невідповідність законодавства щодо регулювання фондового ринку міжнародним стандартам, у 2010 р. потрапила туди знову. Це мало негативні наслідки для фінансової системи держави, адже сформувалася атмосфера недовіри в колі потенційних інвесторів, підвищувалася ціна позик для держави і приватного бізнесу, українські суб'єкти господарювання вимушені були брати на себе додаткові зобов'язання щодо доведення легальності власних активів, було ускладнено порядок відкриття рахунку в іноземному банку та використання міжнародних платіжних систем та ін.

Станом на початок 2022 р. Україна не перебуває в чорному списку FATF та розвиває активне співробітництво з групою. Ба більше, задля поглиблення співпраці з FATF було розроблено й ухвалено Закон України «Про запобігання та протидію легалізації (відмивання) доходів, одержаних злочинним шляхом, фінансуванню тероризму та фінансуванню розповсюдження зброї масового знищення» від 06.12.2019 р. № 361-IX [5]. Зазначений акт, попри те, що впродовж кількох років чинності зазнав 12 змін, ураховує більшість вимог FATF до системи протидії відмивання коштів і врегульовує організаційно-правові аспекти здійснення фінансового моніторингу (зокрема, визначає дії, які належать до легалізації (відмивання) доходів, одержаних злочинним шляхом, урегулює

основи правового статусу суб'єктів первинного та державного рівнів, визначає фінансові операції, що підлягають фінансовому моніторингу, правовий порядок замороження активів та зупинення фінансових операцій, аспекти співробітництва з міжнародними, міжурядовими організаціями, задіяними у сфері боротьби з легалізацією (відмиванням) доходів та ін.

Водночас важливі рекомендації групи до національної практики адаптовано в останні роки недостатньо. Відповідно, фінансові операції України традиційно є об'єктом пильного моніторингу FATF. Ураховуючи те, що рекомендації FATF ЄС визнає для себе модельними, очікування ЄС щодо підвищення ефективності державної політики України щодо протидії легалізації грошових коштів, здобутих незаконним шляхом, є абсолютно закономірними і виправданими. FATF у своїх аналітичних документах визнає значний прогрес України у розробці й узваленні законодавства щодо вдосконалення засад протидії легалізації грошових коштів, здобутих незаконним шляхом [6]. Водночас ЄС наполягає на тому, щоб в Україні було розроблено і введено в дію нові законодавчі механізми, які дадуть змогу впровадити в національну практику апробовані європейськими державами стандарти FATF. Зокрема, це:

– чітке унормування такого різновиду діяльності, як фінансова розвідка. Зокрема, ідеться про розширення кола повноважень Державної служби фінансового моніторингу як установи, що здійснює функції фінансової розвідки. Відповідно до Міжнародних Стандартів FATF та Конвенції Ради Європи про відмивання, пошук, арешт та конфіскацію доходів, одержаних злочинним шляхом, та про фінансування тероризму, що ратифікована Україною 17.11.2010 р., у кожній країні має функціонувати підрозділ фінансової розвідки (ПФР), який є національним центром для отримання та аналізу повідомлень про підозрілі операції та іншої інформації, яка стосується відмивання коштів, пов'язаних предикатних злочинів [7, с. 14]. Згідно із Законом України «Про ратифікацію Конвенції Ради Європи про відмивання, пошук, арешт та конфіскацію доходів, одержаних злочинним шляхом, та про фінансування тероризму» Державна служба фінансо-

вого моніторингу України (Держфінмоніторинг) є органом, уповноваженим Україною на виконання функцій підрозділу фінансової розвідки (ПФР, Financial Intelligence Unit, FIU). Водночас наразі основні повноваження Державної служби фінансового моніторингу регламентовано на підзаконному рівні в Положенні про Державну службу фінансового моніторингу України, затвердженому Постановою Кабінету Міністрів від 29.08.2015 р. № 537 [8]. Проте певні розвідувальні функції у фінансовій сфері здійснює сьогодні не лише Держфінмоніторинг, а й інші правоохоронні структури. З огляду на необхідність юридичної інституціоналізації таких функцій, доцільно регламентувати відповідні повноваження на рівні окремого закону;

- удосконалення механізму дослідження підозрілих транзакцій різними державними суб'єктами (особливо в частині визначення предметної компетенції відповідних інституцій);

- розробка системи регламентації порядку інформаційної взаємодії органів контролю за недопустимістю відмивання коштів та суб'єктів господарювання інформаційно-аналітичності ознак відмивання коштів;

- удосконалення правового порядку здійснення контролю за обігом віртуальних активів та діяльністю учасників ринку. Зокрема, FATF рекомендує ухвалити окремий закон про AML-процедури («Anti-money laundering» – боротьба з відмиванням грошей). З 2019 р. FATF регулярно оновлює «Керівництво щодо менеджменту ризиків для віртуальних активів і постачальників послуг віртуальних активів». Це основний документ, яким керуються країни при впровадженні стандартів AML у криптосфері [9]. На нього також орієнтуються біржі, відповідні сервіси та індивідуальні власники криптовалют у розвинених державах світу. Питання ускладнюється тим, що в Україні, як і у всьому світі, операції з віртуальними активами важко виявляти, досліджувати та аналізувати. Ба більше, ідентифікація та верифікація учасників операцій не завжди можлива, а частину операцій можуть здійснювати різні суб'єкти в різних куточках світу;

- ефективна реалізація інформації про ознаки відмивання коштів і порушення досудового розслідування.

Юридично зазначені механізми слід розробляти і впроваджувати з урахуванням актів ЄС, сферою діяльності яких є боротьба з відмиванням грошей, фінансуванням тероризму та протидії корупції. Також слід зауважити, що розробляти і впроваджувати правові інновації, які спрямовані на регулювання сегменту протидії легалізації коштів, здобутих незаконним шляхом, необхідно в комплексі з якісними перетвореннями всієї правоохоронної та судової системи. Легалізація грошей, які здобуті незаконним шляхом, тісно пов'язана з корупційним складником і недобросовісністю посадових осіб публічного управління. Після укладення Угоди про асоціацію Україна активно здійснювала реформування в цьому напрямі. Зокрема, створено систему інституцій протидії корупції, а також засновано спеціалізований антикорупційний суд. Поряд із позитивними аспектами спеціалісти зазначають, що відсутність історичного досвіду функціонування відповідних інституцій у правовій системі України спровокувало певні суперечливі оцінки їх діяльності і поклало початок широкій дискусії в суспільстві та серед фахівців. Зокрема, громадськість не повною мірою відчуває ефективність діяльності таких інституцій і багато хто вважає відповідні результати ефемерними, спостерігається конфлікт інтересів між спеціалізованими антикорупційними інституціями, до бюджету повернуто замало коштів [10, с. 131]. Тому, запорукою ефективності державної політики в секторі протидії легалізації грошових коштів, здобутих незаконним шляхом, є усунення зазначених вище в підрозділі недоліків формування і функціонування антикорупційної системи, завершення судової реформи, забезпечення тісного співробітництва всіх правоохоронних інституцій України.

Окрім вищенаведеного, вважаємо, що соціальна практика потребує не лише додаткових інноваційних змін в системі національного законодавства про відмивання коштів, а й суттєвих перетворень правової системи держави загалом. Зокрема, ідеться про необхідність кореляції суспільної правової свідомості в частині несприйняття і нульової толерантності до легалізації доходів, здобутих незаконним

шляхом. «Нульове», а подеколи толерантне ставлення до прецедентів легалізації коштів, здобутих у незаконний спосіб, є наслідком криміналізації мислення багатьох представників політичних еліт України, значним рівнем політичної корупції, олігархізацією економіки, неефективною контрольно-наглядовою діяльністю у сфері фінансів. Ба більше, відмивання коштів за своїм характером є вторинним злочином, тобто кримінальна караність цього діяння залежить від попереднього вчинення особою основного (предикатного) злочину, унаслідок вчинення якого отримано доходи, що легалізуються незаконним шляхом [11, с. 41]. Відповідно, у слідчо-судовій практиці акцентується на покаранні за предикатне злочинне діяння, а факт легалізації коштів, здобутих незаконним шляхом, залишається поза суспільною увагою. Тому на законодавчому рівні слід передбачити позиції, утілення яких сприятиме формуванню позиції несприйняття цього негативного діяння суспільною думкою. В. Баштанник раніше обґрунтовував схожу пропозицію, акцентуючи на розширенні легальних можливостей діяльності з виявлення фактів відмивання грошей громадськими органі-

заціями і надання таким фактами широкого суспільного розголосу [12]. Проте ми вважаємо доцільним регламентувати на нормативному рівні алгоритм індивідуальної реакції кожного члена суспільства на факти відмивання грошей, який зможе розповсюдити інформацію і висловити негативну реакцію через інформування органів влади та громадськості із застосуванням соціальних мереж.

Унесення змін у національне законодавство України в частині реформування державної системи протидії легалізації коштів, здобутих незаконним шляхом, відповідно до вимог ЄС стане черговим упевненим кроком на історичному шляху нашої держави до членства в ЄС. Важливим у зазначеному аспекті є врахування європейських модальних стандартів функціонування всіх ланок національної системи протидії легалізації «брудних» коштів. Відповідно, перспективним завданням юридичної науки є якісне наукове супроводження процесів розробки і впровадження інноваційних підходів нормативної регламентації і подальшого організаційного забезпечення методик виявлення фактів легалізації коштів, здобутих незаконним шляхом, і протидії цій негативній соціальній практиці.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Resolution on the candidate status of Ukraine, the Republic of Moldova and Georgia 2022/2716 (RSP). URL: <https://oeil.secure.europarl.europa.eu/oeil/popups/printficheglobal.pdf?id=739315&l=en> (дата звернення: 09.08.2022)
2. Григорій Усатий. Криміногенна ситуація, що склалася у сфері легалізації коштів, здобутих злочинним шляхом. *Закон і норматив*. URL: <https://www.zakon-i-normativ.info/index.php/component/lica/?href=0&view=text&base=1&id=129452&menu=243233> (дата звернення: 07.08.2022)
3. Звіт Державної служби фінансового моніторингу України за 2021 рік. *Офіційний інтернет-сайт державної служби фінансового моніторингу України*. URL: <https://fiu.gov.ua/pages/dijalnist/funkcional/zviti-pro-diyalnist/2021-rik/richnij-zvit-derzhfinmonitoringu-za-2021-rik.html> (дата звернення: 07.08.2022)
4. Демьянюк М. Украина рискует снова попасть в черный список FATF. Пострадают все: и бизнес, и население. Интернет-сайт «Ліга. Фінанси». URL: <https://finance.liga.net/ekonomika/opinion/ukraina-riskuet-snova-popast-chernyy-spisok-fatf-postradayut-vse-i-biznes-i-naselenie> (дата звернення: 07.08.2022)
5. Про запобігання та протидію легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, фінансуванню тероризму та фінансуванню розповсюдження зброї масового знищення : Закон України 06.12.2019 р. № 361-IX. *Відомості Верховної Ради України*. 2020. № 25. Ст. 171
6. Anti-money laundering and counter-terrorist financing measures - Ukraine 2nd Enhanced Follow-up Report & Technical Compliance Re-Rating. Follow-up report. June 2020. URL: <https://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/reports/fur/Moneyval-2nd-Follow-Up-Report-Ukraine-2020.pdf> (дата звернення: 07.08.2022)

7. Фінансова розвідка України. 20 років розвитку та звершень: Збірка матеріалів з нагоди 20-річчя з дня створення Державної служби фінансового моніторингу України. Київ, 2022. 158 с. URL: <https://fiu.gov.ua/assets/userfiles/0350/20rokiv/2201041816rokivFinMonitoringspreedSmallFileSize.pdf> (дата звернення: 11.08.2022)

8. Про затвердження Положення про Державну службу фінансового моніторингу України : Постанова Кабінету Міністрів України від 29.08.2015 р. № 537. *Офіційний вісник України*. 2015 р. № 62. Ст. 2028

9. Що таке Anti-money laundering (AML). *Інтернет-сайт «Na chasi crypto»*. URL: <https://nachasi.com/crypto/2021/11/18/shho-take-anti-money-laundering/> (дата звернення: 09.08.2022)

10. Шереметьєва О. Ю. Інституціонально-правові основи запобігання і протидії корупції та відмиванню грошей. *Часопис Київського університету права*. 2019. № 3. С. 128–133

11. Дудоров О. О., Тертиченко Т. М. Протидія відмиванню «брудного» майна: європейські стандарти та Кримінальний кодекс України : монографія. Київ, «Ваіте». 2015. 392 с.

12. Баштанник В. В., Терханов Ф. І. Удосконалення державного управління у сфері протидії легалізації доходів, отриманих злочинним шляхом. URL: [http://www.dridu.dp.ua/zbirnik/2011-02\(6\)/11bvvozs.pdf](http://www.dridu.dp.ua/zbirnik/2011-02(6)/11bvvozs.pdf) (дата звернення: 10.08.2022)