

*Литвин Н. А.,**доктор юридичних наук, доцент, старший науковий співробітник,
професор кафедри адміністративного права і процесу та митної безпеки
Університету державної фіскальної служби України*

ЩОДО ФОРМ ВЗАЄМОДІЇ МІЖ ДЕРЖАВНОЮ СЛУЖБОЮ ФІНАНСОВОГО МОНІТОРИНГУ УКРАЇНИ ТА НАЦІОНАЛЬНИМ АНТИКОРУПЦІЙНИМ БЮРО УКРАЇНИ

Анотація. Стаття присвячена дослідженню форм взаємодії між Державною службою фінансового моніторингу України і Національним антикорупційним бюро України. Зазначено, що відсутність належної взаємодії між Держфінмоніторингом та НАБУ призводить до того, що переважна більшість злочинів у сфері економіки виявляється не на стадії підготовки, а вже після їх вчинення і завдання матеріальної шкоди державі. Задля усунення цієї проблеми необхідно запровадити окремі заходи взаємодії цих органів, серед яких можна виокремити проведення ними спільних навчальних занять із виявлення, попередження та припинення корупційних проявів, запобігання та протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, фінансуванню тероризму та фінансуванню розповсюдження зброї масового знищення, а також забезпечення проведення цільових перевірок, профілактичних операцій та рейдів.

Встановлено, що форма взаємодії – це зовнішнє вираження узгодженої діяльності її суб'єктів з метою виконання поставлених завдань. Запропоновано існуючий перелік форм взаємодії доповнити таким важливим видом, як проведення спільних навчань та тренінгів, що дасть можливість підвищити ефективність та обізнаність детективів НАБУ та працівників Держфінмоніторингу під час виконання ними оперативно-розшукових та слідчих дій щодо корупційних злочинів та злочинів у сфері запобігання та протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, фінансуванню тероризму та фінансуванню розповсюдження зброї масового знищення.

Зроблено висновок, що для попередження економічних та корупційних правопорушень органи Держфінмоніторингу та НАБУ повинні розширювати форми взаємодії, знати і чітко виконувати вимоги законодавчих і підзаконних нормативних актів, що дозволить уникнути як порушень законності, так і невиконання працівниками зазначених органів своїх обов'язків, передбачених відомчими нормативними актами. Для здійснення належної взаємодії між Держфінмоніторингом та НАБУ необхідна координація дій зазначених органів у виробленні єдиного підходу для проведення повноцінних та належним чином спланованих дій.

Ключові слова: форми, взаємодія, Державна служба фінансового моніторингу України, Національне антикорупційне бюро України, правоохоронні органи.

Постановка проблеми. В умовах становлення ринкових відносин в Україні відбуваються негативні процеси «тінізації» економіки, що, у свою чергу, також відбувається із застосуванням різноманітних корупційних схем. За результатами цих злочинних діянь, за повідомленням офіційних джерел, еко-

номії держави завдаються мільярдні збитки. Тому боротьба з такими корупційними суб'єктами та постійне вдосконалення форм і методів протидії цих видів злочинів досі є актуальним завданням, яке потребує свого вирішення і є одним із пріоритетів діяльності Державної служби фінансового моніторингу України (далі – Держфінмоніторингу) та Національного антикорупційного бюро України (далі – НАБУ).

Окремі питання, пов'язані з взаємодією правоохоронних та інших органів державної влади у запобіганні та протидії корупції, а також легалізації (відмиванню) доходів, отриманих злочинним шляхом в Україні знаходять своє відображення у роботах О.М. Бандурки, В.Т. Білоуса, В.В. Коваленка, В.К. Колпакова, Ю.М. Комарової, О.В. Кузьменко, В.В. Лисенка, Д.М. Лук'яця, О.В. Тарасенко, Г.П. Цимбал та інших учених. Віддаючи належне вищезазначеним фахівцям, та результатам їх наукових досліджень, окремі питання з проблематики не знайшли свого остаточного вирішення і потребують додаткового вивчення, що зумовлює актуальність дослідження і є основою для наукових пошуків автора та підготовки цих матеріалів.

Метою статті є дослідження наукових підходів щодо визначення форм взаємодії між Державною службою фінансового моніторингу України і Національним антикорупційним бюро України.

Виклад основного матеріалу дослідження. Відсутність належної взаємодії між Держфінмоніторингом та НАБУ призводить до того, що переважна більшість злочинів у сфері економіки виявляється не на стадії підготовки, а вже після їх вчинення і завдання матеріальної шкоди державі. Задля усунення цієї проблеми необхідно запровадити окремі заходи взаємодії цих органів, серед яких можна виокремити проведення ними спільних навчальних занять з виявлення, попередження та припинення корупційних проявів, запобігання та протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, фінансуванню тероризму та фінансуванню розповсюдження зброї масового знищення, а також забезпечення проведення цільових перевірок, профілактичних операцій та рейдів.

Так, згідно Угоди між директором Національного антикорупційного бюро України Артемом Ситником та головою Державної служби фінансового моніторингу України Ігорем Черкаським, підписаної 30 червня 2015 року, про міжвідомче та інформаційне співробітництво у сфері запобігання та протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом та протидії корупції в Україні було досягнуто домовленості щодо залучення співробітників із метою ефективної співпраці у вирішенні нагальних питань та обміну досвідом

для ефективної роботи працівників у сфері запобігання та протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом та протидії корупції.

Крім того, в рамках цієї ж Угоди 3 та 24 листопада 2016 року представниками Держфінмоніторингу було проведено тренінги для детективів Національного антикорупційного бюро України стосовно практичних питань взаємодії Держфінмоніторингу та НАБУ.

Особлива увага під час тренінгів була приділена практичним питанням співпраці стосовно фінансових розслідувань, обміну інформацією у сфері запобігання та протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, або фінансуванню тероризму та попередження, виявлення, припинення, розслідування та розкриття корупційних правопорушень.

Питання взаємодії між Держфінмоніторингом та НАБУ не буде висвітлено у повному обсязі без здійснення аналізу сутності та змісту форм взаємодії, тому далі необхідно приділити цьому увагу.

Зміст форм взаємодії – це єдність усіх складників спільної й узгодженої діяльності суб'єктів взаємодії, включаючи їхні внутрішні суперечності й тенденції зв'язку, а форма – є засобом існування, вираження позиції, змістом [1, с. 621].

Форми взаємодії системи правоохоронних органів України з іншими державними органами в боротьбі зі злочинністю поділяють на організаційні та процесуальні [2, с. 119; 3, с. 389–391].

Крім того, існує ініціативна форма взаємодії НАБУ з іншими державними органами, коли при отриманні відповідного запиту останні, обов'язково надають необхідну інформацію або в триденний строк, або (з дозволу НАБУ) у п'ятиденний. Викладене дозволяє констатувати, що ініціативна взаємодія НАБУ з іншими державними органами може виступати дієвим інструментом при виконанні своїх функціональних обов'язків, який у разі правильного застосування сприятиме ефективному виявленню та припиненню кримінальних корупційних правопорушень. Договірна форма взаємодії НАБУ полягає в укладенні міжвідомчих угод чи меморандумів про співпрацю з іншими правоохоронними органами.

Фактично йдеться про укладання адміністративних договорів, оскільки зазначені меморандуми мають ознаки останніх. Крім того, основні види взаємодії за тривалістю взаємодії поділяються на постійну та разову. Враховуючи специфіку діяльності Держфінмоніторингу та НАБУ, їх права та обов'язки в адміністративно-правових відносинах, взаємодія зазначених органів може носити постійний та періодичний характер. На постійній основі дані органи співпрацюють згідно Угоди про взаємодію та Порядку взаємодії Державної служби фінансового моніторингу України та Національного антикорупційного бюро України, які регламентують порядок такого співробітництва, права й обов'язки сторін, умови передання інформації тощо. Інколи співпраця НАБУ та Держфінмоніторингу може носити епізодичний чи разовий характер. Як приклад слугує необхідністю виконання окремих специфічних завдань НАБУ у конкретний проміжок часу. Задля їх виконання зазначений орган може виступати дані від органів Держфінмоніторингу про окремі питання їх діяльності тощо.

Згідно Порядку взаємодії до основних форм взаємодії між Держфінмоніторингом та НАБУ доцільно віднести:

- надання та розгляд одержаних узагальнених матеріалів;
- обмін інформацією;

- подання та виконання запитів;
- створення спільних робочих груп.

Зазначений перелік форм взаємодії варто доповнити таким важливим видом, як проведення спільних навчань та тренінгів, що дасть можливість підвищити ефективність та обізнаність детективів НАБУ та працівників Держфінмоніторингу під час виконання ними оперативного-розшукових та слідчих дій щодо корупційних злочинів та злочинів у сфері запобігання та протидії легалізації (відмиванню) доходів, отриманих злочинним шляхом, фінансуванню тероризму та фінансуванню розповсюдження зброї масового знищення.

Порядок взаємодії Державної служби фінансового моніторингу України та Національного антикорупційного бюро України затверджений Наказом Міністерства фінансів України, Національного антикорупційного бюро України 07.12.2016 № 1062/353 [4] наступним чином трактує зазначені форми взаємодії:

1. Надання узагальнених матеріалів.

Інформація про фінансову операцію або сукупність пов'язаних між собою фінансових операцій, що підлягають фінансовому моніторингу, а також про клієнта, одержана Держфінмоніторингом у встановленому законодавством порядку, обробляється та аналізується на предмет наявності достатніх підстав:

- 1) вважати, що фінансова операція або сукупність пов'язаних між собою фінансових операцій можуть бути пов'язані з легалізацією (відмиванням) доходів, одержаних злочинним шляхом, або фінансуванням тероризму чи фінансуванням розповсюдження зброї масового знищення;

- 2) підозрювати, що фінансова операція або клієнт пов'язані із вчиненням іншого суспільно небезпечного діяння, яке визначене Кримінальним кодексом України як злочин, що не стосується легалізації (відмивання) доходів, одержаних злочинним шляхом, фінансування тероризму та фінансування розповсюдження зброї масового знищення.

У разі встановлення вищезазначених підстав Держфінмоніторинг у визначені цим Порядком строки надає Національному бюро відповідні узагальнені матеріали.

При формуванні узагальнених матеріалів для аналізу фінансових операцій та / або у разі необхідності отримання інформації від підрозділу фінансової розвідки іншої держави або надання такої інформації Держфінмоніторингом використовуються документи (відомості), надані Національним бюро про фінансові операції, стосовно яких є підозра, що вони пов'язані з легалізацією (відмиванням) доходів, одержаних злочинним шляхом, фінансуванням тероризму, фінансуванням розповсюдження зброї масового знищення або вчиненням іншого кримінального правопорушення, підслідність якого визначено за Національним бюро, та / або пов'язані з особами, стосовно яких застосовано міжнародні санкції.

Надання інформації Держфінмоніторингу здійснюється Національним бюро з дотриманням вимог законодавства щодо розголошення відомостей досудового розслідування та вимог законодавства у сфері охорони інформації з обмеженим доступом.

Держфінмоніторинг у разі необхідності звернення (запиту) до підрозділу фінансової розвідки іноземної держави використовує інформацію, надану Національним бюро щодо фінансових операцій, стану розгляду узагальнених матеріалів, кримінальних проваджень, у тому числі з обмеженим доступом, у разі наявності дозволу Національного бюро.

За відсутності такого дозволу інформація Національного бюро не може бути використана при зверненні (запиті) до підрозділу фінансової розвідки іноземної держави.

У разі наявності у Держфінмоніторингу додаткової інформації, що стосується раніше направлених Національному бюро узагальнених матеріалів, Держфінмоніторинг формує та надає Національному бюро додаткові узагальнені матеріали.

Якщо за результатами розгляду раніше наданого узагальненого матеріалу Національним бюро розпочато кримінальне провадження або узагальнений матеріал розглядається (використовується) у ході досудового розслідування, додаткові узагальнені матеріали надаються безпосередньо Національному бюро, якщо інше ним не зазначено.

Рішення про наявність достатніх підстав для передачі узагальнених матеріалів Національному бюро приймається експертною комісією, склад і повноваження якої затверджуються окремим наказом Держфінмоніторингу.

До участі в засіданнях експертної комісії на підставі листа Держфінмоніторингу можуть запрошуватися представники Національного бюро, кандидатури та кількість яких затверджуються окремим розпорядчим документом Національного бюро, про що інформується Держфінмоніторинг. Представники Національного бюро, які залучаються до участі в засіданнях експертної комісії, наділені консультативно-дорадчими функціями та мають право:

- знайомитися з короткими описами проектів узагальнених (додаткових узагальнених) матеріалів (у табличній формі) та схемами фінансових операцій;
- вносити пропозиції щодо наявності або відсутності достатніх підстав для передачі узагальнених матеріалів Національному бюро або до іншого правоохоронного органу, його територіального підрозділу;
- вносити пропозиції щодо обсягу і строку доопрацювання узагальнених матеріалів;
- вносити пропозиції щодо визначення правоохоронного органу, його територіального підрозділу, до якого рекомендується передати узагальнені матеріали;
- інформувати про стан розгляду узагальнених (додаткових узагальнених) матеріалів, раніше переданих до Національного бюро;
- вносити пропозиції щодо отримання копій узагальнених (додаткових узагальнених) матеріалів.

Строк передачі узагальнених матеріалів до Національного бюро не повинен перевищувати трьох робочих днів з дня прийняття рішення експертною комісією Держфінмоніторингу.

Узагальнені матеріали, додаткові узагальнені матеріали (за наявності) та додатки до них (за наявності) надаються Національному бюро на паперових та / або магнітних, та / або інших матеріальних носіях інформації разом з відповідним супровідним листом за підписом Голови Держфінмоніторингу або його заступника.

Національному бюро заборонено передавати будь-кому інформацію, отриману від Держфінмоніторингу у вигляді узагальнених матеріалів та додаткових узагальнених матеріалів, за винятком випадків передачі її до інших правоохоронних органів для використання відповідно до законодавства України.

Отримані узагальнені матеріали Національне бюро використовує у межах своєї компетенції, здійснюючи досудове розслідування у кримінальних провадженнях у порядку, визначеному Кримінальним процесуальним кодексом України.

Узагальнені матеріали, які містять підозри щодо відмивання доходів, отриманих злочинним шляхом, фінансування тероризму та фінансування розповсюдження зброї масового знищення, використовуються Національним бюро для вжиття заходів щодо протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, фінансуванню тероризму, фінансуванню розповсюдження зброї масового знищення та іншим суспільно-небезпечним діянням.

Національне бюро на запити Держфінмоніторингу надає інформацію (додаткову інформацію) про стан розгляду узагальнених матеріалів, копії процесуальних документів (з дотриманням вимог Кримінального процесуального кодексу України).

Держфінмоніторинг та Національне бюро один раз на півроку проводять взаємоперевірку результатів стану розгляду переданих узагальнених матеріалів.

Національним бюро до Держфінмоніторингу подається перелік підрозділів детективів, що здійснюють оперативно-розшукові та слідчі дії Національного бюро, на які покладено виконання завдань із запобігання та протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, іншим злочинам.

2. Обмін інформацією. Ця основна форма взаємодії, створює реальні основи для розслідування правопорушень. Своєчасне надходження інформації взаємодіючим сторонам має вирішальне значення для успіху оперативних заходів, що проводяться, і слідчих дій. Обмін інформацією між підрозділами відбувається по-різному: вона може бути передана письмово, усно або безпосереднім ознайомленням з документами, що цікавлять, і предметами. Інформація може бути також передана в копії документа, довідки, меморандуму тощо. Згідно Порядку взаємодії обмін інформацією здійснюється з дотриманням вимог законодавства щодо її захисту.

Так, Національне бюро та Держфінмоніторинг забезпечують збереження повноти і цілісності отриманої інформації, створюють і підтримують належні умови для її зберігання, а також запобігання незаконному доступу до неї.

З метою запобігання незаконному розголошенню інформації, яка міститься в узагальнених матеріалах та додаткових узагальнених матеріалах, у тому числі під час їх передачі та розгляду, її розкриття та захист здійснюються співробітниками Держфінмоніторингу та Національного бюро відповідно до законодавства України, яке регламентує порядок використання документів, що містять інформацію з обмеженим доступом.

Національне бюро надає Держфінмоніторингу передбачену цим Порядком інформацію (копії документів) з дотриманням вимог законодавства України, зокрема статті 222 Кримінального процесуального кодексу України, Закону України «Про оперативно-розшукову діяльність».

3. Подання та виконання запитів. Національне бюро для отримання інформації у рамках перевірки отриманих узагальнених матеріалів, необхідної для виконання покладених на нього обов'язків, може направляти до Держфінмоніторингу запити. Національне бюро у своєму запиті, крім іншого, може зазначити застереження щодо збору Держфінмоніторингом додаткової інформації в межах запиту.

Держфінмоніторинг у разі необхідності отримання додаткової інформації для аналізу фінансових операцій або щодо стану розгляду узагальнених матеріалів, переданих Національному бюро, може направляти до Національного бюро запити.

4. Створення спільних робочих груп. Для вироблення єдиної думки з того чи іншого питання працівники Держфінмоніторингу та НАБУ, як правило, вдаються до спільного обговорення ситуації, що склалася у справі. При цьому добиваються взаєморозуміння і узгодженості дій, уточнюють питання про межі використання оперативної інформації і можливої тактики зашифрування джерел її отримання, уточнюють обов'язки кожного учасника слідчої дії або оперативного заходу [2, с. 125–126].

5. Проведення спільних навчань та тренінгів. На сьогодні вже існує практика такої взаємодії. Так, вже у вересні 2015 р. новопризначені детективи НАБУ розпочали підготовку у сфері запобігання та протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, фінансуванню тероризму та фінансуванню розповсюдження зброї масового знищення.

Тренінги проходили на базі Навчально-методичного центру, що входить до сфери управління Держфінмоніторингу. Для новоспечених борців з корупцією було презентовано кращі практики та досвід фахівців Держфінмоніторингу та міжнародних експертів з питань, що стосуються боротьби з відмиванням коштів та фінансуванням тероризму, з акцентом на антикорупційну складову. Проведення такого роду тренінгів стало одним із перших практичних результатів реалізації положень Угоди про співпрацю між Держфінмоніторингом та НАБУ, що передбачає, зокрема, обмін досвідом з основних аспектів діяльності відомств [5].

Аналізуючи все вищевикладене, а також урахувавши результати досліджень учених та узагальнення існуючої практики можна констатувати, що форма взаємодії – це зовнішнє вираження узгодженої діяльності її суб'єктів з метою виконання поставлених завдань.

Висновки. Органи Держфінмоніторингу та НАБУ взаємодіють лише в межах окремих рішень спільних колегій, під час здійснення спільних оперативно-профілактичних операцій з метою профілактики або викриття правопорушень. Разом з тим, існує значна кількість не врегульованих питань теоретичного, юридичного та організаційного характеру щодо вдосконалення взаємодії зазначених органів, що потребують вирішення найближчим часом. Для попередження економічних та корупційних правопорушень органи Держфінмоніторингу та НАБУ повинні розширювати форми взаємодії, знати і чітко виконувати вимоги законодавчих і підзаконних нормативних актів, що дозволить уникнути як порушень законності, так і невиконання працівниками зазначених органів своїх обов'язків, передбачених відомчими нормативними актами. Крім того, для здійснення належної взаємодії між Держфінмоніторингом та НАБУ необхідна координація дій зазначених органів у виробленні єдиного підходу для проведення повноцінних та належним чином спланованих дій.

Література:

1. Философский энциклопедический словарь / гл. редакция Л.Ф. Ильичев, П.Н. Федосеев, С.М. Ковалёв, В.Г. Попов. М.: Советская энциклопедия, 1993. 840 с.

2. Тарасенко О.В. Взаємодія між правоохоронними та контролюючими органами України у протидії фіктивному підприємництву: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07 / Університет державної фіскальної служби України. Ірпінь. 2018. 227 с.
3. Теорія управління в органах внутрішніх справ: навч. посібн. / за ред. В.А. Ліпкана. К.: КНТ, 2007. 884 с. URL: http://semestr.com.ua/book_378_glava_117_1.
4. Про затвердження порядку взаємодії Державної служби фінансового моніторингу України та Національного антикорупційного бюро України: Наказ Міністерства фінансів України, Національного антикорупційного бюро України 07.12.2016 № 1062/353 URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1729-16> (дата звернення: 15.07.2019).
5. Офіційний сайт Державної служби фінансового моніторингу України. URL: <http://www.sdfm.gov.ua/> (дата звернення: 14.07.2019).

Lytvyn N. Concerning Forms of interaction between the State Financial Monitoring Service of Ukraine and the National Anti-Corruption Bureau of Ukraine

Summary. The article is devoted to the study of forms of interaction between the State Financial Monitoring Service of Ukraine and the National Anti-Corruption Bureau of Ukraine. It is noted that the lack of proper interaction between SFMS and NABU leads to the fact that the vast majority of crimes in the economic sphere are detected not at the stage of preparation, but after their commission and causing material damage to the state.

To remedy this problem, it is necessary to introduce separate measures of cooperation of these bodies, among which can be distinguished conducting of joint training sessions on detection, prevention and suppression of corruption manifestations, prevention and counteraction to legalization (laundering) of proceeds from crime, financing of terrorism and financing of terrorism and financing mass destruction, as well as assurance of targeted inspections, preventive operations and raids.

It is established that a form of interaction is an external expression of the concerted activity of its subjects for the purpose of accomplishing the tasks. It is suggested to supplement the list of forms of interaction with such important type as conducting joint trainings and trainings, which will make it possible to increase the efficiency and awareness of NABU detectives and SFMS employees in carrying out their operative-investigative and investigative actions on corruption offenses and criminal offenses in the sphere of crime and fraud laundering proceeds of crime, terrorist financing and the proliferation of weapons of mass destruction.

It is concluded that in order to prevent economic and corruption offenses, the SFMS and NABU bodies should expand the forms of interaction, know and clearly comply with the requirements of legislative and by-law normative acts, which will allow to avoid both violations of legality and non-compliance by employees of the specified bodies, foreseeable regulations. In order to ensure proper interaction between SCFM and NABU, coordination of the actions of the mentioned bodies in developing a unified approach for carrying out full and properly planned actions is required.

Key words: forms, interaction, State Financial Monitoring Service of Ukraine, National Anti-Corruption Bureau of Ukraine, law enforcement agencies.