



ренка та ін. – Запоріжжя : КПУ, 2012. – С. 26–29.

11. Тимченко Г.В. Теоретико-правові засади ефективності законодавства : дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.01 / Г.В. Тимченко. – Запоріжжя, 2011. – 259 с.

12. Касьян В.І. Філософія : навч. посіб. / В.І. Касьян. – К. : ІНФА. – 2008. – 266 с.

13. Рабинович П.М. Герменевтика і правове регулювання / П.М. Рабинович // Вісник Академії правових наук. – 1999. – № 2. – С. 61–71.

14. Крестовська Н.М. Апологія дескриптивного методу / Н.М. Крестовська // Методологічні проблеми історико-правових досліджень : матеріали ХХІІІ Міжнародної історико-правової конф. (Алушта, 24–26 вер. 2010) / редкол. : І.Б. Усенко (голова), А.Ю. Іванова (відп. секр.), Л.П. Гарчевата ін. – К. ; Сімферополь : СМД, 2011. – С. 109–114.

15. Шигаль Д.А. До питання щодо розмежування понять порівняння, порівняльного-історичного, порівняльного-правового, історико-правового порівняльного методу [Електронний ресурс] / Д.А. Шигаль // Форум права. – 2012. – № 3. – С. 828–832. – Режим доступу : <http://www.nbuiv.gov.ua/e-journals/FP/2012-3/12sdappm.pdf>.

## СОЗДАНИЕ И ФУНКЦИОНИРОВАНИЕ В УКРАИНЕ ГОСУДАРСТВЕННО-ПРАВОВОГО МЕХАНИЗМА ПРОТИВОДЕЙСТВИЯ ОТМЫВАНИЮ ДЕНЕГ

Евгений РЫБИНСКИЙ,

аспирант

Украинского государственного  
университета финансов и международной торговли

### Summary

In the article the theoretical research of creation the counteraction legal mechanism is conducted. Also the state legal mechanism of counteraction of legalization of profits is exposed. The analysis of Ukrainian legislation and last researches and publications is carried about the counteraction of legalization of profits got in a criminal way. In the article co-ordination and co-operation of activity is examined between different state agencies and structures of different countries jurisdiction of which is the counteraction of legalization of profits and also measures of counteraction are shown to fight against legalization. Also, the most effective ways of resolving problems of mechanism to fight against legalization of profits got in a criminal way are determined in the article.

**Key words:** legalization, white washing, counteraction mechanism.

### Аннотация

В статье проводится теоретическое исследование создания в Украине государственно-правового механизма противодействия отмыванию денег. Раскрывается государственно-правовой механизм по борьбе с легализацией доходов, полученных преступным путем. Осуществляется анализ законодательной базы Украины, а также последних исследований, публикаций по противодействию отмыванию доходов, полученных преступным путем. В статье рассматривается координация и взаимодействие деятельности между различными органами и структурами разных стран, в компетенцию которых входит противодействие этому виду преступлений, а также какие меры противодействия разрабатываются для борьбы с легализацией. Также определяются наиболее эффективные пути решения проблемных вопросов механизма с легализацией доходов, полученных преступным путем.

**Ключевые слова:** легализация, отмывание денег, механизм противодействия.

**Постановка проблемы.** Современное экономическое развитие нашей страны в определенной степени зависит от развития целостной системы государственного противодействия общественному явлению, такому как легализация (отмывание) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма, основа которого заключается в сохранении рыночных принципов функционирования финансовой системы и безопасности страны.

**Актуальность темы исследования** подтверждается последними событиями в восточных регионах Украины. Вполне справедливо будет отметить, что борьба с отмыванием «грязных» средств и финансированием терроризма на сегодня является одним из самых эффективных механизмов противодействия криминальной экономической системе, которая крайне негативно влияет на общество, поскольку нару-

шает интересы законного бизнеса и репутацию отдельных его сегментов и участников, подрывает доверие общества ко всей финансовой системе и является угрозой нормальному функционированию кредитно-финансовых учреждений страны [4, с. 35]. Все это тревожит как правительства различных стран, так и научную общественность.

**Состояние исследования.** В.Т. Белоус отмечает, что около 10% совокупного объема отечественных преступных доходов происходят от наркобизнеса, проституции и торговли оружием, в основном они являются продуктом теневой экономики [5, с. 12], которая разрушительно влияет на общественные процессы в области не только финансовых, но и других сфер жизни.

Получение нелегальных доходов от наркобизнеса, торговли людьми, контрабанды и других преступлений – начальный этап в процессе отмывания де-



нег. На следующих стадиях с помощью различных схем криминальные деньги попадают в легальную финансовую систему, где происходит движение этих средств по различным каналам, в том числе и через счета в банках [13 с. 142].

По данным экспертов налоговой службы, за десять лет из Украины было вывезено более 40 млрд. долл. США [3, с. 79].

А.Е. Корыстин предоставляет сведения, согласно которым, по данным опроса, наиболее распространенными предикатными экономическими преступлениями, обеспечивающими доходы, которые впоследствии легализуют, является незаконная хозяйственная деятельность (82,0%); нецелевое использование бюджетных средств (53,0%); незаконное возмещение НДС (42,0%); незаконный оборот подакцизных товаров (36,0%); сокрытие валютной выручки (28,0%); служебные хищения (25,0%) [9, с. 12].

Отдельные аспекты проблемы легализации преступных доходов содержатся в трудах А.Н. Бандурки, А.Ф. Волбуева, Н.А. Гуторов, В.М. Поповича.

Вопросы борьбы с легализацией (отмыванием) доходов, полученных преступным путем, рассматривали: Л.И. Лист, А.С. Беницкий, П.Д. Беленчук, А.С. Мацко, Е.В. Киевец, А.А. Клименко, А.Е. Корыстин, М.В. Корниенко, И.Е. Мезенцова, Л.В. Новикова, С.В. Симовьян и др.

Несмотря на весомый вклад ученых, значительный интерес к этой проблематике, научный анализ взаимосвязи и решения проблемных вопросов предотвращения отмывания денег и коррупции требует самостоятельного комплексного исследования.

**Целью и задачей статьи** является определение наиболее эффективных путей решения проблемных вопросов механизма противодействия легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем.

**Изложение основного материала.** Обязательным условием эффективности самой финансовой системы и институтов, обеспечивающих ее безопасность, выступает адекватная их объективным потребностям нормативно-правовая база. Однако вплоть до конца 1990-х гг. в законодательстве как Украины, так и многих других стран мира, были лишь отдельные положе-

ния, содержащие юридическую оценку деятельности по отмыванию преступных доходов. При этом механизм противодействия легализации на практике не был четко регламентирован, а законодательство оставалось не до конца унифицированным [8, с. 42].

В общем первом шагом в создании в Украине системы борьбы с отмыванием денег, носившим организационный характер, можно считать Указ Президента Украины «О дополнительных мерах по усилению борьбы с сокрытием необлагаемых доходов, а также отмыванием доходов, полученных незаконным путем» от 22.06.2000 р. № 813. Впоследствии в январе 2002 г. был создан Государственный департамент финансового мониторинга, действующий при Министерстве финансов Украины.

Начиная с 2002 г., утверждаются ежегодные программы противодействия легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем. Одновременно с созданием Государственного департамента финансового мониторинга в конце 2002 г. был принят Закон Украины «О предотвращении и противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем», который стал фундаментом создания национальной системы противодействия отмыванию доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма, а также правовой основой для дальнейшего совершенствования законодательства [4, с. 37].

Согласно рекомендациям международной группы FATF в Украине была создана система законодательства по противодействию легализации доходов, полученных преступным путем:

1) Закон Украины «О предотвращении и противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, или финансированию терроризма» от 28.11.2002 г. № 249-IV (новая редакция от 18.05.2010 г.);

2) совместное постановление Кабинета Министров Украины и Национального банка Украины «О Сорока рекомендациях Группы по разработке финансовых мер борьбы с отмыванием денег (FATF)» от 28.08.2001 г. № 1124;

3) постановление Правления Национального банка Украины «Об одобрении Методических рекомендаций по

вопросам разработки банками Украины программ с целью противодействия легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем» от 30.04.2002 г. № 164;

4) постановление Правления Национального банка Украины «Об утверждении Положения об осуществлении банками финансового мониторинга» от 14.05.2003 г. [11, с. 291].

В мае 2010 г. национальное антилегализационное законодательство получило дальнейшее развитие в связи с принятием Закона Украины «О предотвращении и противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, или финансированию терроризма» в новой редакции [1].

С.А. Буткевич отмечает, что определенный механизм противодействия взаимозависимости и взаимообусловленности коррупции и легализации (отмывания) доходов, полученных преступным путем, уже создан, но его эффективность и действенность напрямую зависит от целеустремленности и согласованности действий субъектов государственного и первичного финансового мониторинга [7, с. 94].

Р.Р. Кузьмин замечает, что одним из факторов, который негативно влияет на отдельную ситуацию, является несовершенство положений действующего законодательства об уголовной ответственности. В Украине хотя и создана правовая основа противодействия этому виду преступления, а национальное законодательство определенным образом приведено в соответствие с положениями международных конвенций, но в то же время большинство действующих нормативных актов требует доработки и существенного уточнения [10, с. 84]. В том числе особенно нормативно-правовое регулирование в области банковской, управленческой сферы контроля за финансовыми потоками внутри государства и теми процессами инвестиционных капиталов, что дополняют финансово-банковский оборот денежных ресурсов.

На основании рекомендаций мирового сообщества в Украине была создана Национальная система Украины противодействия легализации доходов, полученных преступным путем. Законодательного определения понятия «национальная система противодействия легализации доходов, получен-



ных преступным путем» не имеет. На основании теоретических разработок юридических и экономических наук обобщение правоприменительной деятельности государственных органов власти М.В. Борец так формулирует определение этого понятия: «Национальная система противодействия легализации доходов, полученных преступным путем является совокупностью административно-правовых, финансово-правовых, уголовно-правовых мер, направленных на предотвращение и противодействие легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, или финансированию терроризма». К элементам этой системы необходимо отнести субъектов системы финансового мониторинга во всех организационно-правовых формах; правовые нормы, устанавливающие полномочия субъектов финансового мониторинга; виды, методы и приемы финансового мониторинга [6, с. 117].

Законодатель в ст. 1 Закона Украины «О предотвращении и противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, или финансированию терроризма» определяет понятие «государственного финансового мониторинга» как совокупность мероприятий, которые осуществляют субъекты государственного финансового мониторинга, направленных на выполнение требований законодательства в сфере предотвращения и противодействия легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, или финансированию терроризма, и выделяет два вида государственного финансового мониторинга в зависимости от субъектов его осуществления и их полномочий, а именно:

– Государственный финансовый мониторинг Специально уполномоченного органа – совокупность мероприятий по сбору, обработке и анализу указанным органом информации о финансовых операциях, подаваемых субъектами первичного и государственного финансового мониторинга и другими государственными органами, соответствующими органами иностранных государств, а также мер по проверке такой информации согласно законодательству Украины (Государственная служба финансового мониторинга);

– Государственный финансовый мониторинг других субъектов государ-

ственного финансового мониторинга – совокупность мер, осуществляемых такими субъектами, направленных на выполнение требований законодательства в сфере предотвращения и противодействия легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, или финансированию терроризма (Национальный банк Украины, Министерство финансов Украины, Министерство юстиции, Украина, Министерство инфраструктуры Украины, Министерство экономического развития и торговли Украины, Государственная комиссия по ценным бумагам и фондовому рынку, Государственная комиссия по регулированию рынков финансовых услуг Украины) [6, с. 118].

Следует подчеркнуть, что инициативные подходы к расследованию уголовных дел предусматривают реализацию программ по инициативе правоохранительных органов, имеющие целью обработки имеющихся данных и признаков потенциальных уголовных деяний. В частности:

1) взаимодействие с Государственной службой финансового мониторинга Украины (Госфинмониторинг Украины). В этом случае последняя, как подразделение финансовой разведки, осуществляет сбор и анализ информации о финансовых операциях, подлежащих обязательному финансовому мониторингу. Отдельные случаи с имеющимися признаками потенциальных нарушений, связанных с отмыванием денег, передаются соответствующим правоохранительным органам [2];

2) проекты в отношении собственных средств. Обычно такие проекты могут инициироваться с использованием двух различных методик. Во-первых, правоохранительный орган может начать реализацию такого проекта, сосредоточившись на определении владельцев конкретных особенно дорогостоящих активов (например дорогих домов или автомобилей премиум класса). Во-вторых, такой проект может быть нацелен прежде всего на определенную группу лиц, которые могут подозреваться в участии в коррупционной деятельности, с последующим определением принадлежащих им активов [12, с. 10];

3) проекты проверки честности – специальный метод следствия, широко используется как для выявления, так и

противодействия коррупции в судебной власти, полиции и прокуратуре. В этом случае могут применяться подходы, предусматривающие работу под прикрытием, проведения выборочного контроля или проверок на детекторах лжи [12, с. 11].

4) разработка внутренней информации. Аудиторские службы различных правительственных организаций накапливают ценную информацию, которая может использоваться для обнаружения потенциальных коррупционных нарушений;

5) обмен информацией между правительственными органами. Каждый из правоохранительных органов обладает ценными сведениями, полученными в результате оперативной обработки потенциально коррумпированных лиц и тех, кто отмывает деньги;

6) обработка информации из открытых источников, прежде всего из сети Интернет. Речь идет об обобщении и беспристрастной оценке следователем данных с различных открытых источников – часто записи нефинансового характера вроде уголовных дел, отчетов о несчастных случаях, сайты социальных сетей (Facebook, Twitter, MySpace, LinkedIn и др.) и т.д. могут содержать ценную информацию о том, «кому что принадлежит» [12, с. 13].

Как результат можно рассматривать, что обязательным условием успешного расследования легализации (отмывания) доходов, полученных преступным путем, и финансирования терроризма есть налажена координация и взаимодействие деятельности между различными органами и структурами, в компетенцию которых входит противодействие этому виду преступлений. Эффективное решение обозначенной проблемы должно происходить целостной системой действий, а не разовыми, эпизодическими мерами. Этому непосредственно должно способствовать и само население страны. Каждый гражданин однозначно и прозрачно должен видеть свое участие в реализации действий легализации, осознавая зависимость от ее успеха своего благосостояния и личного развития [4, с. 41].

Хотя уголовное преследование деятельности, связанной с отмыванием средств, является центральным звеном эффективной борьбы с этим явлением, значительное внимание требует и сфе-



ра предотвращения такой антиобщественной деятельности. В то время как уголовное законодательство направлено на лицо, производящее такую преступную деятельность, нормы превентивного законодательства направлены на учреждения и профессии, которые наиболее часто используются для отмывания средств.

Учитывая природу отмывания средств, механизмы предотвращения этого феномена должны прежде всего быть введены в тех субъектах, которые функционируют в пределах финансового сектора. Направленность против финансовых учреждений мер превентивного законодательства об отмывании средств – это только логическая ответ феномена «отмывание денег» [9, с. 90].

С осознанием обществом важности и необходимости активной борьбы с отмыванием денег эта проблема приобрела глобальный характер. Во многих странах мира создают контрмеры противодействия этому негативному явлению: разрабатывается и совершенствуется нормативно-правовая база противодействия, продолжается расширение деятельности и качественное развитие функциональных возможностей контролирующих и правоохранительных органов, препятствием легальности становятся государственные и частные банки, которые занимаются разработкой и воплощением собственных систем предотвращения и противодействия проникновения преступных доходов в финансовые системы страны. Эффективность борьбы с легализацией доходов, полученных преступным путем, зависит от налаженной системы контроля, который по своим признакам характеризуется как финансовый контроль [13, с. 148].

Следовательно, для того чтобы противодействие легализации доходов, полученных преступным путем, имело комплексный характер, оно должно представлять собой систему, а система имеет составляющие необходимые единых норм и стандартов деятельности, ровно как и единые цели и приоритеты. И самое главное – наличие законодательной базы, обеспечивающей четкое обозначение рамок деятельности, разделение полномочий каждого звена этой системы, основанной на единой и целостной политике в

этой области. А если нет, то неизбежны явления, такие как дублирование функций, нерациональное использование ресурсов, и как следствие этого – отсутствие результата.

**Выводы.** Таким образом, несмотря на соответствие отечественной системы противодействия отмыванию преступных доходов международным нормам, ее функционирование на практике не безупречно. Прежде всего это следует из количества возбуждаемых в отношении преступников дел, раскрытии громких преступлений, где легализация доходов связана с деятельностью коррумпированных чиновников и преступных группировок. Практика показывает, что уголовная ответственность за отмывание денег должным образом не применяется. Наличие системы противодействия легализации совсем не означает ее успешного функционирования.

Представляется, что в Украине во многом этот факт обусловлен несколькими причинами: новизной и несовершенством уголовно-правовых норм, отсутствием квалифицированных специалистов в этой области, но главное – коррумпированностью государственных служб. Характерная черта преступлений подобного рода – это совершение и участие в преступных схемах так называемых «белых воротничков», а именно привилегированных преступников, которые имеют юридическое или экономическое образование, ученую степень, связи в высших звеньях государственной власти, а следовательно, высокая угроза использования этими лицами не только изощренных способов легализации, но и стандартного для Украины механизма подкупа должностных лиц. То есть коррупция как социальное явление есть одним из ключевых факторов, препятствующих использованию в Украине системы противодействия легализации – уникального механизма, позволяющего разрушить финансовую основу организованной преступности.

#### Список использованной литературы:

1. Про запобігання та протидію легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, або фінансуванню тероризму : Закон

України від 18.05.2010 р. № 2 258-VI // Відомості Верховної Ради України. – 2010. – № 29. – Ст. 392.

2. Про Положення про Державну службу фінансового моніторингу України : Указ Президента України від 13.04.2011 р. № 466/2 011 // Офіц. вісник України. – 2011. – № 29. – Ст. 1 272.

3. Азаров М.Я. Обмеження корупції та «тіньової» економічної діяльності: проблеми і перспективи / М.Я. Азаров // Борьба з організованою злочинністю і корупцією (теорія і практика). – 2001. – № 4. – С. 79.

4. Балануца О.О. Місце і роль фінансового моніторингу в Україні як основоположного чинника ефективної боротьби держави з легалізацією (відмиванням коштів) та фінансуванням тероризму / О.О. Балануца // Збірник наукових праць Національного університету державної податкової служби України. – 2011. – № 1. – С. 35–42.

5. Білоус В.Т. Організаційно-правове забезпечення боротьби з відмиванням доходів незаконного походження : моногр. / В.Т. Білоус, В.М. Попович, М.В. Попович. – К., 2001.

6. Борець М.В. Національна система протидії легалізації доходів, одержаних злочинним шляхом (адміністративно-правові аспекти) / М.В. Борець // Вісник Національного технічного університету України «Київський політехнічний інститут». Серія «Політологія. Соціологія. Право». – 2012. – № 2. – С. 115–120.

7. Буткевич С.А. Відмивання грошей і корупція: актуальні проблеми протидії та шляхи їх вирішення / С.А. Буткевич // Борьба з організованою злочинністю і корупцією (теорія і практика). – 2012. – № 2. – С. 88–97.

8. Коваленко В.В. Організація системи фінансового моніторингу в пострадянських країнах / В.В. Коваленко, Д.В. Шиян // Актуальні проблеми економіки. – 2012. – № 5. – С. 41–49.

9. Користін О.Є. Протидія відмиванню коштів в Україні: правові та організаційні засади правоохоронної діяльності : навч. посіб. / О.Є. Користін, С.С. Чернявський. – К., 2009.

10. Кузьмін Р.Р. Перекриття каналів легалізації (відмивання) доходів, одержаних злочинним шляхом, або фінансуванню тероризму : Закон



жаних злочинним шляхом, як складова господарсько-правового механізму запобігання економічній злочинності / Р.Р. Кузьмін // Юридичний часопис Національної академії внутрішніх справ. – 2011. – № 2(2). – С. 77–83.

11. Петрук О.М. Особливості розвитку фінансового моніторингу [Електронний ресурс] / О.М. Петрук, К.Д. Левківська // Вісник Житомирського державного технологічного університету. Серія «Економічні науки». – 2013. – № 2. – С. 288–293.

12. Посібник з передової практики протидії відмиванню грошей та корупційним злочинам для України: практичні інструменти та методи для слідчих і прокурорів / [Ф. Еткінсон, Т. Ласича, Ф. Паезано]. – Базель : Базельський ін-т врядування, 2012. – 75 с.

13. Симов'ян С.В. Засоби протидії легалізації злочинних доходів у системі державного фінансового контролю в Україні / С.В. Симов'ян // Юридична наука. – 2011. – № 2. – С. 142–149.

## МЕСТНЫЙ РЕФЕРЕНДУМ КАК СПОСОБ ПРИМЕНЕНИЯ МУНИЦИПАЛЬНО-ПРАВОВЫХ САНКЦИЙ В УКРАИНЕ: ПУТИ УСОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ

Григорий САЛИВОН,

ассистент кафедры государственного строительства  
Национального юридического университета имени Ярослава Мудрого

### Summary

The article deals with the problems of initiation, appointment, organizing and conducting local referendums in Ukraine. The question of the relevance of the adoption of the Law of Ukraine on local referenda. It is proposed to remove the bodies and officials of local self-government from the procedure of the initiation, appointment and conducting of local referenda, as well as monitoring of the activities of the organization and conduct of local referenda, which is particularly relevant in the case of local referendums on the application of municipal sanctions. Moreover, justified based on the experience of developed countries need to simplify the procedures for initiation of local referendums and their conduct in view of existing capabilities of scientific and technical progress.

**Key words:** local referendums, municipal sanctions, local self-government, territorial community.

### Аннотация

Статья посвящена проблемам инициирования, назначения, организации и проведения местных референдумов в Украине. Ставится вопрос об актуальности принятия закона Украины о местных референдумах. Предлагается устранить органы и должностных лиц системы местного самоуправления от процедуры инициирования, назначения и проведения местных референдумов, а также контроля за деятельностью субъектов по организации и проведению местных референдумов, что является особенно актуальным в случае проведения местных референдумов по вопросам применения муниципально-правовых санкций. Кроме того, обосновывается с учетом опыта развитых стран мира необходимость упрощения процедуры инициирования местных референдумов, а также их проведения с учетом существующих возможностей научно-технического прогресса.

**Ключевые слова:** местные референдумы, муниципально-правовые санкции, местное самоуправление, территориальная громада.

**Постановка проблемы.** Ст. 5 Конституции Украины [1] провозгласила, что народ может осуществлять власть непосредственно. В ст. 69 Основного Закона Украины указывается, что народное волеизъявление осуществляется через выборы, референдум и другие формы непосредственной демократии. На местном уровне одной из таких форм непосредственной демократии является местный референдум, с помощью которого территориальная громада может решать вопросы местного значения путем прямого волеизъявления. Ст. 7 Закона Украины «О местном самоуправлении в Украине» [2] регламентирует некоторые моменты организации и проведения местных референдумов, но в то же время в ч. 5 указано, что порядок назначения и проведения местного референдума, а также перечень вопросов, которые решаются исключительно на нем,

определяются законом о референдумах. Закон Украины «О Всеукраинском референдуме» [3] от 06.11.2012 г. с момента его официального опубликования отменил Закон Украины «О всеукраинском и местных референдумах» [4]. В связи с этим на сегодняшний день в Украине отсутствует надлежащее правовое обеспечение этой формы непосредственной демократии на местном уровне.

**Анализ последних исследований и публикаций.** В работах украинских ученых, таких как Е. Бусол, О. Гришук, А. Евгеньева, Г. Иовчу, О. Заславский, Д. Ковриженко, Н. Колодяжная, Н. Кузнецова, П. Любченко, А. Москалюк, Л. Муркович, В. Погорилко, В. Федоренко, О. Чебаненко, Л. Черника и других рассматриваются основные проблемы организации и проведения местных референдумов в Украине, пути их решения, а также пути дальнейшего усовершен-