

Роль споттерів у запобіганні порушенням громадського порядку під час футбольних матчів є доволі значною. Саме завдяки їх діяльності відбувається запобігання, а не припинення порушення громадського порядку на футбольних матчах. Це підтверджує значна кількість прикладів використання споттерів за кордоном.

Втім, слід відмітити недоліки та спріні положення національного нормативно-правового масиву, зокрема: 1) відсутність законодавчого визначення поняття «споттер»; 2) «споттер» у назві наказу МВС України від № 255 фігурує як функція, яку виконують працівники міліції; 3) відсутність «повноцінного» положення про діяльність споттерів на рівні відомчого наказу – Положення про відповідну службу; 4) незрозуміло, чому однією з функцій визначено контроль за поведінкою глядачів-уболівальників, а не нагляд за їхньою поведінкою; 5) не вбачається корисним положення пункту 2.2. Інструкції про те, що до групи споттерів входить постійний та змінний склад; 6) відомості про осіб, що вчинили адміністративні правопорушення в місцях проведення футбольних матчів або у зв'язку з ними, якщо такі дії становили загрозу громадському порядку та громадській безпеці, життю та здоров'ю громадян, згідно з Інструкцією мають бути внесені до обліку в електронному вигляді за встановленою формою, а також до Інтегрованої інформаційно-пошукової системи ОВС у встановленому порядку. Проте неясним лишається як перелік таких правопорушень, так і критерій внесення до нього окремих громадян або можливість дострокового зняття з обліку.

ЛІТЕРАТУРА

1. Закон України від 8.07.2011 р. «Про особливості забезпечення громадського порядку та громадської безпеки у зв'язку з підготовкою та проведенням футбольних матчів» // Голос України. – 2011. – № 147.
2. Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку організації робіт із забезпечення громадського порядку та громадської безпеки під час проведення футбольних матчів» від 25 квітня 2012 року № 341 // Офіційний вісник України від 04.05.2012 – 2012 р., № 32, стор. 300, стаття 1198, код акту 61419/2012.
3. Брімсон Е. Брімсон Д. «Ми йдемо за лаштунками футбольного насильства» / Д. Брімсон, Е. Брімсон // [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.litres.ru/pages/biblio_book/?art=133383.
4. В Україні з'являться споттери для роботи з футбольними вболівальниками? [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.novostimira.com.ua/novyny_36639.html.
5. У Польщі під час ЄВРО-2012 із вболівальниками працюватимуть «споттери» [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.ukrinform.ua/ukr/news/u_polshch_pd_chas_vro_2012_z_vbolvalnikami_pratsyuvatimut_spotteri_847774.
6. Представники МВС зустрілися з делегацією Федерального МВС Німеччини [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.mvs.gov.ua/mvs/control/main/uk/publish/article/877371>.
7. Наказ МВС України від 18.03.2013 р. № 255 «Про затвердження Інструкції про організацію виконання працівниками міліції функції споттера під час заходів, пов'язаних із підготовкою та проведенням футбольних матчів» // Офіційний вісник України від 26.04.2013 – 2013 р., № 30, стор. 58, стаття 1044, код акту 66771/2013.

УДК 347.731

МЕТОДОЛОГІЧНІ ЗАСАДИ ФОРМУВАННЯ НОРМ-ПРИНЦІПІВ ЗДІЙСНЕННЯ ФІНАНСОВОГО МОНІТОРИНГУ

Кудим О.В.,
здобувач

Національна академія Служби безпеки України

Стаття присвячена обов'язку розкриття інформації, покладеного на фінансових посередників у протидії відмиванню коштів – регуляторів фінансових ринків, а також формуванню спеціальних принципів реалізації правової політики у сфері протидії відмиванню коштів.

Ключові слова: легалізація (відмивання) доходів, одержаних злочинним шляхом, підрозділ фінансової розвідки, таємність інформації, спеціальний принцип.

Кудим А.В. / МЕТОДОЛОГИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ ФОРМИРОВАНИЯ НОРМ-ПРИНЦИПОВ ОСУЩЕСТВЛЕНИЯ ФИНАНСОВОГО МОНИТОРИНГА / Национальная академия Службы безопасности Украины, Украина

Статья посвящена обязательству раскрытия информации, которое возложено на финансовых посредников в противодействии отмыванию денег – регуляторов финансовых рынков, а также формированию специальных принципов реализации правовой политики в сфере противодействия отмыванию денег.

Ключевые слова: легализация (отмывание) денег, полученных преступным путем, подразделения финансовой разведки, секретность информации, специальный принцип.

The article is dedicated to the responsibility of information disclosure entrusted to the financial mediators in money laundry counteraction – financial markets regulators and formation of special principles of realization of juridical policy in the money laundry counteraction sphere. Fundamental significance for administrative-juridical influence have norms-principles of administrative law. The specificity of information used by regulatory authority demands fixing in norms of administrative law of special principles of realization of juridical policy in the money laundry counteraction sphere.

Despite of the fact that the responsibility of information preservation and special principle are often identified, they are not synonyms. Special principle concerns further usage of information, and the responsibility of information preservation – information disclosure. Special principle that limits targets for using some kinds of information is usually only complied when the unit which receives message is also connected with the responsibility of information preservation.

Special principle is earmarked to encourage and maintain mutual trust between financial operators that inform and informational units. This trust is especially important concerning the fact that the authority bodies rely not only on the receiving of information but also on the active participation in suspicious covenants detection (i.e. active information). Many law enforcement systems which rely on and really depend on information that is provided by the financial operators recognize some forms of special principle in order to ensure reasonable cooperation with it.

In special principle implementing the legislator has to exclude the possibility that the implemented norm in the system of legalization of fraudulent gains counteraction can be used as so called "trojan horse" using which fiscal or other authority has opportunity to connect information sources which are not available in other means. Unlimited using for fiscal targets of information which is sent to financial institutions can worsen cooperation in the money laundry counteraction sphere. Information has to be used in the way that doesn't undermine the system of legalization of fraudulent gains counteraction.

Key words: legalization of fraudulent gains counteraction, Financial Intelligence Units, special principle.

Основоположне значення для адміністративно-правового впливу мають норми-принципи адміністративного права. Специфіка інформації, яку використовують контролюючі органи, вимагає закріплення в нормах адміністративного права спеціальних принципів реалізації правової політики у сфері протидії відмиванню коштів.

У науковій літературі питання правового забезпечення протидії легалізації (відмивання) доходів злочинного походження досліджували В.М. Аліев, В.Т. Білоус, О.І. Вікулін, Н.М. Голованов, Л.М. Доля, О.В. Кальман, І.Є. Мезенцева, В.А. Нікуліна, В.М. Попович, А.В. Савченко, Г.А. Тосунян та інші вчені. Проте необхідно звернути увагу на формування засадничих принципів діяльності регуляторів фінансових ринків як контролюючих органів у системі запобігання відмиванню коштів. Зазначена проблема потребує і наукового обґрунтування, оскільки у вітчизняній науці це питання ще недостатньо вивчене.

Метою статті є дослідження формування спеціальних принципів реалізації правової політики у сфері протидії відмиванню коштів. Для досягнення поставленої мети пропонується вирішити такі задачі: охарактеризувати обов'язок розкриття інформації, покладений на фінансових посередників у протидії відмиванню коштів – регуляторів фінансових ринків, а також дослідити запровадження спеціального принципу щодо отриманої таємної інформації регуляторами фінансових ринків.

Обов'язок розкриття інформації, покладений на фінансових посередників у протидії відмиванню коштів – регуляторів фінансових ринків, дуже важливий із декількох причин. По-перше, це надає можливість виконувати свої функції як посередника між фінансовими установами і правовими силовими агентствами. Спеціальний клімат довіри між фінансовими установами, що надають інформацію, і підрозділом фінансової розвідки може бути створений, якщо фінансові установи впевнені, що розкрита ними інформація не потрапить автоматично в інші урядові агентства. Банківська таємниця повинна бути ефективно захищена в загальному обсязі інформації, і тільки після цього може бути передана третій особі (у тому числі іншим урядовим агентствам). Фінансові установи урядові органи влади не є природними партнерами, тому необхідною умовою є спеціальна домовленість про збереження таємниці. Необхідністю у такій домовленості тим менша, чим більша довіра [1].

По-друге, зобов'язання зберігати таємницю є необхідним для того, щоб захистити персонал установ, що надають інформацію. Важливо, щоб ідентифікація тих, хто здійснив підозрілу угоду, зовсім виключала ідентифікацію відповідних службовців, які їх виявляють, тому що ці співробітники можуть піддаватися ризику помсти.

По-третє, наскільки розкрита інформація вважається захищеною правом на таємність, настільки ж зобов'язання зберігати таємницю захищає право на таємність осіб, яких стосується розкрита інформація.

Крім того, режим таємності вимагає запровадження і спеціального принципу щодо отриманої інформації. Неважаючи на те, що зобов'язання зберігати таємницю і спеціальний принцип нерідко ототожнюють, вони не є синонімами. Спеціальний принцип стосується подальшого використання інформації, а зобов'язання зберігати таємницю – розкриття інформації. Спеціальний принцип, що обмежує цілі, заради яких можуть бути використані деякі види інформації, тільки тоді виконується, коли підрозділ, що одержує повідомлення, також пов'язаний зобов'язанням зберігати таємницю.

Якщо ж повідомлення направляються безпосередньо до судового (Люксембург) або контролюваного поліцією підрозділу фінансової розвідки (Швейцарія, Великобританія), то, звичайно, немає необхідності для визначення специфічного зобов'язання зберігати таємницю, тому що для таких правових агентств таке зобов'язання вже максимально та законодавчо встановлене. У тих юрисдикціях, де створені адміністративні підрозділи фінансової розвідки (далі – ПФР) для роботи з повідомленнями фінансових установ, повинні бути додатково встановлені зобов'язання зберігати таємницю.

Стаття 17 Бельгійського Закону (*Belgian Money Laundering Act of 11 January 1993*) встановлює перед відповідним ПФР (*Belgian Financial Information Processing Unit*) суверін обов'язок дотримуватись таємності: співробітник, що розкриває професійно отриману інформацію і цим порушує своє зобов'язання про збереження професійної таємниці, скуює злочин. Інформаційний підрозділ навіть звільнено від обов'язку повідомляти прокурору про правопорушення, тоді як будь-яке урядове агентство зобов'язане це робити відповідно до бельгійських законів. Однак є деякі виключення щодо зобов'язання зберігати таємницю. Перше виключення належить до міжнародного адміністративного сприяння: бельгійський ПФР має право розкривати інформацію перед своїми закордонними колегами. Друге виключення стосується так званого співробітництва за вертикалью з наднаціональною владою, наприклад із підрозділом по боротьбі із шахрайством Європейської Комісії (OLAF).

Усі повідомлення до нідерландського ПФР (*Meldpunt Ongebruikelijke Transacties, MOT*) про незвичайні угоди також захищені зобов'язанням про збереження таємниці щодо інформації в наявній базі даних, доступ до цієї неї суверено обмежений для персоналу відділення. Однак

нідерландська система має великі можливості використовувати інформацію окрім від повідомлень про можливі підозрілі угоди, і розкривати інформацію службовцям, що займаються розслідуванням, якщо ця інформація може бути корисна для розслідування або обвинувачення в злочині (іншому, ніж «відмивання» злочинних доходів). Це не схоже на умови Бельгії, де ПФР дозволено розкривати інформацію тільки у випадку підозрілого відмивання коштів; розумно гнучкий потік інформації про відмивання коштів має місце в Нідерландах із ПФР у правові агентства [2]. Тому не дивно, що дуже суверені зобов'язання про збереження таємниці, покладене на бельгійський ПФР, що в цілому може розкривати інформацію тільки прокуратурі в разі серйозних свідчень про «відмивання» злочинних доходів, призвело до практичних труднощів під час взаємодії із силами поліції, тому що ПФР тільки запитує інформацію, але йому заборонено законом розкривати службам поліції будь-яку інформацію.

Зобов'язання зберігати таємницю, якому повинні підкорятися ПФР у Бельгії та в інших країнах, часто призводить до більш загальних проблем, наприклад до неможливості здійснювати зворотній зв'язок із фінансовими установами. Результатом цього іноді є виникнення проблем із фінансовими установами або організаціями, що їх представляють, які мають дуже слабкий зворотній зв'язок або не мають його зовсім щодо результату повідомлень, які вони зробили. Це дуже погано, тому що зворотній зв'язок дуже корисний для взаємодії фінансових установ із органів влади, відповідальної за боротьбу з легалізацією злочинних доходів, у тому розумінні, що дає фінансовим установам інформацію про результати їх діяльності. Інші переваги зворотного зв'язку полягають у тому, що він дає можливість установам краще навчати свій штат, забезпечуючи згоду службовців виявляти інформацію й у результаті дає їм можливість відсвіти несуттєві повідомлення. Це дозволяє установам, що інформують, приймати необхідне рішення в специфічних випадках, наприклад під час за-криття рахунку. Загалом це веде до більш ефективної взаємодії фінансових установ і ПФР [3].

Зворотний зв'язок може існувати не тільки в окремих випадках, але й у більш загальній формі (тобто при за-безпечені фінансових установ загальною інформацією щодо способів, які використовуються під час відмивання коштів). Із цих двох видів зворотного зв'язку останній особливо проблематичний не тільки через можливі порушення законів про збереження таємниці, але також через розкриття поточного розслідування. Тому установи, що інформують, часто одержують тільки повідомлення про надходження інформації. Однак немає принципових заперечень проти обмеженого зворотного зв'язку за результатами проведеного розслідування або пред'явленого обвинувачення.

Зобов'язавши фінансові заклади до співробітництва у сфері протидії легалізації злочинних доходів, забезпечно накопичення величезного масиву фінансової інформації. Насамперед більша частина такої інформації залишається в базах даних ПФР без подальшого використання. При цьому виникає досить дискусійне питання: чи можна використовувати цю інформацію для інших цілей, крім боротьби з відмиванням коштів. Навіть якщо хтось обмежує використання цієї інформації для боротьби з відмиванням коштів, може виникнути питання про масштаб правопорушення з відмивання коштів (зокрема, предикатних правопорушень), особливо в країнах, де визначення поняття відмивання коштів в адміністративному (профілактичному) законодавстві відрізняється від інкримінування відмивання коштів (наприклад, у Бельгії) [4]. Повідомлення фінансових установ можуть бути дуже корисні не тільки для пред'явлення обвинувачень у легалізації злочинних доходів, але й для інших обвинувачень, особливо тих, що належать до предикатних правопорушень. Однак, мож-

ливо, більш важливим питанням є, чи можна інформацію фінансових установ про відмивання коштів використовувати для несудових цілей, особливо фіскальних. Фінансові установи, як і багато інших установ і категорій професій, що використовуються для відмивання коштів, привабливі не тільки для «відмивання» доходів кримінального походження, але також є прекрасним прикриттям для фіскальних шахрайств і приховування або навіть «відмивання брудних грошей» (тобто доходів, з яких не сплачені податки). У деяких країнах (наприклад, Бельгія [4] і Люксембург [5]) фіскальні організації не мають права доступу до баз даних, що належать ПФР; фіскальні адміністрації можуть обійти законні перешкоди, щоб одержати доступ до банківської документації, і законодавство про попередження відмивання коштів може опинитися дуже корисним для боротьби з фіскальним шахрайством. Тільки в обмеженому числі країн (наприклад, Австралія [6]) заходи для боротьби з відмиванням коштів приносять зростаючі надходження від збору податків, що офіційно розглядається як заслуга цих заходів.

Це може змінитися в майбутньому, однак на національному рівні час для цього визначено Висновком наради Міністрів фінансів (далі – Висновок) «сімки» в травні 1998 року. У цьому Висновку зазначається, що «владі, яка здійснює заходи боротьби з відмиванням коштів (тобто підрозділам фінансової розвідки), повинно бути дозволено в максимальному розмірі передавати інформацію фіскальній владі, щоб сприяти розслідуванню податкових злочинів; таку інформацію необхідно передавати іншим юрисдикціям у такий спосіб, що дозволить використовувати її податковою владою» [7]. Хоча цим положенням передбачена можливість широкого обміну інформацією між ПФР і податковою владою, його формулювання обмежує використання цієї інформації розслідуванням податкових злочинів, тобто винятково податковою владою, наприклад, з метою оподатковування.

Навіть у цьому обмеженому формулюванні Висновок усуває недоліки Європейської Директиви про відмивання коштів (*European Money Laundering Directive*) (далі – Директива), згідно з якою інформація, що направляється фінансовими установами до ПФР, може бути використана тільки для боротьби з легалізацією злочинних доходів. Таким чином, стаття 6 Директиви формулює спеціальний принцип.

Спеціальний принцип одночасно визначає обмеження цілей для використання інформації, які часто є тими ж, що під час збирання інформації. Використання великої кількості нав'язаніх, а також перспективних розслідувань, методів збору інформації, іноді юридично обмежені багатьма умовами. Спеціальна техніка може бути використана тільки для обмеженої кількості цілей (наприклад, розслідування специфічних правопорушень). Іноді аргументовано доводиться, що дозволіть використовувати інформацію або зібрані за допомогою цієї техніки докази для інших цілей, крім тих, для яких ця техніка повинна використовуватися насамперед, міг би перекреслити обмеження, запроваджені законом. Цей аргумент не діє автоматично, тому що це змішує обмеження на використання спеціальної техніки для розслідування з обмеженнями на використання інформації, зібраної за допомогою цієї техніки.

Що стосується виключень зі спеціального принципу, якому підкоряється будь-яка інформація від фінансових установ, то Директива дозволяє країнам-учасницям забезпечувати умови щодо використання цієї інформації і в інших цілях. Наприклад, у Великобританії інформація, зібрана на підставі обов'язку робити повідомлення, який встановлено Законом про наркотрафік (*Drug Trafficking Act 1994*) і Законом про кримінальну юстицію (*Criminal Justice Act 1993*), може бути використана у зв'язку з будь-яким правопорушенням, а не тільки у зв'язку з відмиванням коштів. Однак інформація, забезпечувана підрозді-

лом Національної кримінальної розвідки (*National Crime Intelligence Service – NCIS*), яка здійснює аналіз усіх повідомлень про підозрілі угоди, не може бути використана у фіiscalьних цілях.

Відповідно до статті 16 Бельгійського Закону (*Belgian Money Laundering Act of 11 January 1993*) ПФР може передавати інформацію до прокуратури тільки в тому разі, якщо є серйозні докази про відмивання коштів, визначені статтею 3(2) у зазначеному законі. Адміністративний закон використовує більш обмежене визначення поняття відмивання коштів у порівнянні з кримінальним відмиванням коштів, у якому воно застосовується тільки до обмежено-го числа предикатних правопорушень. Якщо бельгійський ПФР підозрює або знає, що операція з відмивання коштів включає доходи від предикатних правопорушень, які не входять у визначення статті 3(2) Закону про відмивання коштів, то передача інформації прокурору є незаконною. Однак необхідно підкреслити, що спеціальний принцип, яким встановлюються вимоги до бельгійського ПФР, не є обов'язковим у цьому питанні для прокурора або іншої судової чи поліцейської влади. Як тільки інформація передана законним способом до прокуратури, її можна використовувати до кінця, включаючи пред'явлення обвинувачень по правопорушеннях, що не містяться в переліку статті 3(2) Закону про відмивання коштів.

Проте, якщо інформація була передана прокурору з по-рушенням статей 16 і 3(2) Бельгійського закону (*Belgian Money Laundering Act of 11 January 1993*), її неможливо використовувати в суді. Якщо ця інформація повинна бути використана як доказ проти обвинуваченого, він зможе успішно аргументувати необхідність виключення цього доказу [4].

Інші країни-учасниці Європейського Союзу (наприклад, Нідерланди і Люксембург) запровадили дуже обмежений спеціальний принцип. У Нідерландах інформація від фінансових установ може бути також використана і для інших цілей, а не тільки для розслідувань про відмивання коштів. Навіть Міністерство податків може мати доступ за визначених обставин до бази даних, що знаходиться в розпорядженні Нідерландського відділення інформації про незвичайні угоди, хоча б заради того, щоб обґрунтувати кримінальне походження доходів [5]. У цьому випадку обмежений спеціальний принцип існує в тому розумінні, що інформація не може бути використана для чисто адміністративних (тобто фіiscalьних) цілей.

Законодавці Люксембургу своєрідно намагались підкорити спеціальному принципу використання інформації від фінансових установ, але Державна рада країни (*Conseil d'Etat*) виступила проти цього плану на тій підставі, що неприпустимо обмежувати загальні повноваження прокурора щодо розслідування будь-яких злочинів і висунення за ними обвинувачень. При існуючій судовій природі ПФР у Люксембурзі зовсім неможливо зберігати інформацію,

що надходить від фінансових установ, обмежуючи систему кримінальної юстиції. Норма статті 41(5) закону Люксембургу (*Luxembourg Act of 5 April 1993*) встановлює вимогу щодо інформації від фінансових установ, яка може бути використана тільки в тих цілях, для яких закон дозволяє розкриття конфіденційності в кримінальному законодавстві. Це означає, що спеціальний принцип забороняє використовувати інформацію для інших цілей (особливо фіiscalьних), крім кримінальних. Стосовно обов'язку нотаріусів, аудиторів і працівників казино щодо направлення повідомлень запроваджено умову, що інформація, спрямована до органів не судової влади, повинна використовуватись тільки з метою боротьби з відмиванням коштів.

Спеціальний принцип призначений заохочувати і підтримувати взаємну довіру між фінансовими операторами, що інформують, та інформаційними підрозділами. Ця довіра особливо важлива щодо того, що органи влади покладаються не тільки на сам факт одержання інформації, а також на активну участь у виявленні підозрілих угод (тобто активну інформацію). Багато правоохоронних систем, що покладаються і дійсно залежать від інформації, яка поставляється фінансовими операторами, визнають деякі форми спеціального принципу, щоб гарантувати розумне співробітництво з ним.

Той факт, що спеціальний принцип містить логічне обґрунтування, ще не відповідає на питання про те, наскільки широко або вузько він повинен бути визначений. Як було показано, національна практика щодо цього дуже широка. Проте загальним знаменником є те, що фінансова інформація використовується в багатьох країнах для розслідування і пред'явлення обвинувачень у податкових злочинах, як це тепер вимагається на підставі висновків зустрічі Міністрів фінансів «сімки» в травні 1998 року. Засновані на підозрах повідомлення фінансових установ, у багатьох випадках містять докази не про кримінальні прибутки від відмивання коштів, а про фіiscalне шахрайство. Так як фінансові установи часто не можуть визначити походження сум, що проходять через підозрілі угоди, вони повідомляють про угоди, що включають суми, отримані в результаті діяльності, яка знаходиться за межами законодавства щодо протидії відмиванню коштів.

Таким чином, при введенні спеціального принципу законодавець повинен виключити можливість того, що запроваджена норма в системі протидії легалізації злочинних доходів може бути використана як так званий «троянський кінь», за допомогою якого фіiscalна чи інша влада має можливість під'єднуватись до джерел інформації, які недоступні під час використання інших способів. Необмежене використання, зокрема, для фіiscalьних цілей інформації, яка направляється фінансовими установами, може погіршити співробітництво у сфері протидії відмиванню коштів. Інформація повинна використовуватись таким способом, який не підригає систему протидії легалізації злочинних доходів.

ЛІТЕРАТУРА

1. Conseil de l'Europe, Secret et transparence: l'individu, l'entreprise et l'administration // Actes du colloque du dix-septième Colloque de droit européen. – Strasbourg, 1988.
2. Lamp. R. Financiele informatie de grens over / R. Lamp. – DD., 1999.
3. Grosjean F. Le blanchiment de l'argent: l'esprit des loi a l'épreuve du quotidien / F. Grosjean // Journ. Proc. – 1996. – N. 302.
4. Stessens G. De nationale en Internationale bestrijding van het witwassen. Onderzoek naar een meer effectieve bestrijding van de profiteurcratische criminaliteit / G. Stessens. – Antwerp : Intersentia, 1997.
5. Kauffman J. Le secret bancaire en droit luxembourgeois – aspects actuels et perspectives / J. Kauffman. – Brussels : Larcier, 1994.
6. Abell M. Department of Justice Renews Assault on Defendant's Right to Use Treaties on Mutual Legal Assistance in Criminal Matters to Obtain Evidence from Abroad in Criminal Cases / M. Abell // International Enforcement Law Reporter, 1998.
7. United Nations Office for Drug Control and Crime Prevention // Financial Havens, Banking Secrecy and Money Laundering., 1998.