

*О. П. Рябченко**д-р юрид. наук, канд. екон. наук,  
професор кафедри адміністративного права  
та адміністративної діяльності органів внутрішніх справ  
Національного університету внутрішніх справ (м. Харків)*

### **ВДОСКОНАЛЕННЯ ВЗАЄМОДІЇ КОНТРОЛЮЮЧИХ ТА ПРАВООХОРОННИХ ОРГАНІВ У ПРОЦЕСІ БОРОТЬБИ З “ЛЕГАЛІЗАЦІЄЮ” ТІНЬОВИХ ДОХОДІВ**

В економічних відносинах України відбуваються складні структурні зміни, пов'язані із розбудовою демократичного суспільства, економіка якого ґрунтується на ринкових засадах. Такі засади закріплені Конституцією України, зокрема, частиною 4 статті 13; статтею 41, в якій наголошено на тому, що право приватної власності є непорушним; статтею 42. Ці структурні зміни супроводжуються не тільки позитивними (розвиток підприємництва, формування прошарку власників, розбудова фінансового ринку тощо), а й негативними процесами — тінізація економіки, криміналізація фінансово-економічної сфери суспільних відносин.

Проблема подолання тіньової економіки і боротьби з її негативними проявами — організованою злочинністю, корупцією, злочинами у сфері господарської діяльності та фінансів — є комплексною. Її вирішення залежить від ефективності державного регулювання, забезпечення якісного економічного розвитку держави, ефективності дій правоохоронних органів, спеціальних контролюючих органів. Останні мають реалізувати власні повноваження щодо забезпечення громадської безпеки, контролю за дотриманням законності під час здійснення фінансових операцій, господарської діяльності, легалізацією суб'єкта господарювання. Разом з тим, проблема реалізації таких повноважень є досить складною.

Наприклад, повноваження щодо проведення державної реєстрації суб'єкта господарювання, через яку діяльність суб'єкта підприємництва стає легальною.

Повноваження щодо проведення реєстрації мають достатньо широке коло державних органів та органи місцевого самоврядування: 764 місцеві органи влади, 532 районні адміністрації і 232 органи місцевого самоврядування [1]. Об'єктами реєстрації є більше двох мільйонів платників податків — юридичних і фізичних осіб [2]. При цьому сама процедура регламентується більш, ніж п'ятдесятьма нормативно-правовими актами. Складнішою за процедуру реєстрації фізичної особи як суб'єкта господарювання є реєстрація юридичних осіб. Тому більшість пропозицій, які надаються щодо вдосконалення чинного законодавства, спрямовані саме на вдосконалення процедури реєстрації юридичних осіб, а також взаємодії органів, які проводять реєстрацію.

Існує думка щодо доцільності створення єдиного органу, який здійснював би реєстрацію усіх юридичних осіб — Реєстраційної Палати. Інші обстоюють існуючий порядок, обґрунтовуючи доцільність існування декількох органів реєстрації різноманітністю сфер діяльності та організаційних форм юридичних осіб. Є пропозиції передати реєстраційні повноваження до компетенції судової влади (районних судів) або нотаріальних органів, відповідно до існуючої світової практики з тим, щоб забезпечити належний правовий контроль за оформленням їх діяльності, а, головне, — їх незалежність від виконавчої влади [3]. Є також пропозиція (В. Костицький) про те, що після реєстрації у нотаріуса статуту організації доцільно повідомити про це засновника і поставити до відома всі відповідні контрольні і фіскальні органи, зокрема Державну податкову адміністрацію України, органи Фонду соціального страхування, Пенсійного фонду. Сам нотаріус (за умови, що він має повідомлення банку про наявність коштів на рахунку майбутнього підприємства) видає документ про внесення фірми до державного реєстру. Згідно з Указом Президента України “Про запровадження єдиної державної регуляторної політики у сфері підприємництва” №89/2000 від 22 січня 2000 р. передбачене формування єдиної системи органів державної реєстрації, що передбачає вдосконалення процедури здійснення державної реєстрації.

Державна реєстрація є однією із складових дозвільної системи, здійснення якої регулюється конкретно Указом Президента України “Про запровадження дозвільної системи у сфері підприємницької діяльності” [4]. Цим Указом регламентовано, що єдиним документом дозвільного характеру є ліцензія. Разом з тим, чинним законодавством (а саме — Указом Президента України №89/2000 від 22. 01. 2000р.) передбачена необхідність жорсткого впорядкування регуляторної політики, скорочення надмірного втручання органів, які здійснюють контролюючі функції, у діяльність підприємств, а також створення державної системи акредитації, державної системи сертифікації, вирішення питання про державну реєстрацію суб'єктів підприємницької діяльності. Але наведені нормативні документи не регламентують самого порядку

здійснення дозвільної системи. Прикладом тому є чинна процедура ліцензування банківської діяльності. Існуючі правила призводять до того, що засновники комерційних банків та їх філії мають мінімальну відповідальність, а захист інтересів вкладників майже не забезпечений.

На Заході усі дії контролюючих органів, процедури реєстрації банків, здійснення кредитних операцій спрямовані саме на захист вкладників та кредиторів [5, 6]. У практику банківської діяльності впроваджено перевірку біографічних даних кандидатів на фінансове та банківське обслуговування, у тому числі й на судимість. В Україні керівником банку може бути практично будь-який громадянин, який має відповідну освіту, включаючи осіб, що мали раніше зловживання або скоїли злочин.

Але не тільки перевірка біографічних даних кандидатів на фінансове та банківське обслуговування застосовується з метою зниження ризику фінансових операцій. На Заході використовують також спеціальний механізм контролю за виконанням положень нормативних актів. Механізм складається з дії системи контролюючих органів, які мають спеціальні широкі повноваження і які, у деяких випадках, діють разом з правоохоронними органами. При цьому ініціатива щодо підтримки законності та правопорядку у господарських відносинах належить саме контролюючим органам, які за фактом виявлення ознак злочинів здійснюють подальше розслідування спільно з правоохоронними органами (Великобританія, Сполучені Штати Америки).

Особливий інтерес становить дослідження тих повноважень державних органів, здійснення яких дозволяє протидіяти легалізації тінювих доходів. Так, Закон про інвестиційні компанії (1985) надав Міністерству економіки промисловості Великобританії наступні повноваження для контролю корпорацій та фірм, які здійснюють операції у кредитно-фінансовій сфері: можливість перевірки стану справ фірми, проведення такої перевірки у випадку підозри у протиправних діях керівництва компанії, вивчення майнових відносин для виявлення порушень, що мають широкий суспільний резонанс, отримання від керівників фірм інформації про права на акції та боргові зобов'язання та інше. У Великобританії також функціонує Управління по захисту цінних паперів та інвестицій, яке має право проводити ревізії у фінансово-кредитній сфері. Певні спеціальні контролюючі функції виконують: служба страхування життя та інспектування інвестиційних фондів; підрозділи з перевірки фінансових посередників, директорів банків та брокерів; організація з контролю цінних паперів.

Таким чином, діяльність контролюючих органів Великобританії спрямована на забезпечення високого рівня захисту інтересів вкладників та інвесторів. Для цього взаємодіють та здійснюють обмін інформацією контролюючі та правоохоронні органи, а також інформаційний обмін здійснюється між контролюючими органами.

У США основна роль у боротьбі зі злочинами, які пов'язані з “відмиванням” грошей, належить Міністерству фінансів. Міністерство діє на основі застосування Акту про банківську таємницю. У випадках, коли необхідно попередження та припинення кримінальних злочинів, здійснюється спільна робота із Міністерством юстиції та аторнеями США. Для розширення виявлення фактів “відмивання” грошей була створена система контролю за фінансовими надходженнями, яка об'єднала численні інформаційні джерела різних відомств: Міністерства юстиції, Міністерства фінансів, управління аторнеїв. Крім того, у межах повноважень діють Федеральне бюро розслідувань (ФБР), управління поліції штатів, федеральні органи контролю за банками (мають повноваження щодо контролю за дотриманням закону про банківську таємницю).

У зв'язку із прийняттям Верховною Радою України Закону України “Про запобігання та протидію легалізації (відмиванню) доходів, отриманих злочинним шляхом” [7] можливе виникнення багатьох проблем при реалізації його норм. Так, статтею 10 Закону передбачено наявність у суб'єктів державного фінансового моніторингу (якими є Національний банк України, Державна комісія з цінних паперів та фондового ринку, спеціально уповноважений орган виконавчої влади у сфері регулювання ринків фінансових послуг) повноважень щодо виконання функцій регулювання та нагляду. Разом з тим, статтею 63 Закону України “Про банки і банківську діяльність” [8] встановлено, що Національний банк України проводить перевірку (під час здійснення нагляду за діяльністю банку) банків з питань дотримання законодавства, яке регулює відносини у сфері запобігання легалізації (відмиванню).

Слід зазначити, що статтею 10 Закону України “Про запобігання та протидію легалізації (відмиванню) доходів, отриманих злочинним шляхом” зазначено, що наглядові повноваження має, крім зазначених вище, і спеціально уповноважений орган виконавчої влади у сфері регулювання ринків фінансових послуг. Але, згідно з чинним законодавством, він не має права складати протоколи про адміністративні правопорушення (див. стаття 255 Кодексу України про адміністративні правопорушення із врахуванням змін, внесених пунктом 6 Розділу VII Закону України “Про запобігання та протидію легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом”). Тобто — здійснювати функції регулювання та

нагляду може, а вживати дієвих заходів — ні. Однак, навіть, якщо чинним законодавством і було б передбачене право складати протоколи про адміністративні правопорушення, це ще не означало б припинення здійснення фінансової операції.

Критичні зауваження має зазнати сама норма статті 10 Закону України “Про запобігання та протидію легалізації (відмиванню) доходів, отриманих злочинним шляхом” в якій суб’єкти державного фінансового моніторингу (крім уповноваженого органу) названі органами, які виконують функції регулювання та нагляду. Згідно з Конституцією України, повноваження щодо нагляду має тільки прокуратура. Скоріш за все законодавець мав на меті здійснення контролю — адже перелічені органи мають право застосовувати певні заходи до суб’єктів первинного фінансового моніторингу. Наступне застереження викликають положення щодо надання повноважень здійснювати державний фінансовий моніторинг центральним органам виконавчої влади — адже Законом передбачено існування уповноваженого органу — урядового органу державного управління, який діє у складі Міністерства фінансів України. Згідно з Указом Президента України від 15. 12. 1999 р. №1573/99 “Про зміни у структурі центральних органів виконавчої влади” такі органи у сукупності складають цілу систему, і таке викладення правової норми безумовно призведе до значного розширення повноважень тих органів виконавчої влади, які їх не можуть мати, наприклад: Міністерство освіти і науки України, Міністерство аграрної політики тощо). Разом з тим, статтю 10 Закону встановлене коло таких органів (крім уповноваженого органу) — Державна комісія з цінних паперів та фондового ринку, спеціально уповноважений орган виконавчої влади у сфері регулювання ринку фінансових послуг. Однак, певну інформацію щодо здійснення фінансових операцій, набуття економічної вигоди мають Міністерство економіки та з питань європейської інтеграції України та Державна податкова адміністрація України. Тому доцільно було б запропонувати внести зміни до переліку суб’єктів державного фінансового моніторингу (крім уповноваженого органу) — перелічити конкретно такі органи.

Світовий досвід і практика роботи правоохоронних і контролюючих органів в Україні доводить нагальну необхідність впровадження систем інформаційного забезпечення у їх діяльність.

У наш час для перевірки факту скоєння протиправних дій необхідно швидко й вчасно отримати інформацію з різних джерел про реєстрацію підприємств, наявність ліцензії на право займатися певним видом діяльності, про фінансовий стан підприємства, наявність компрометуючого матеріалу тощо. Крім того, важливою є інформація щодо тенденцій і стану розвитку макроекономіки та фінансової сфери, їх нормативного регулювання. Висновки, отримані після результатів обробки такої інформації, є підставою для здійснення дій щодо попередження і запобігання злочинним проявам у фінансово-економічній сфері, зокрема “легалізації” тіньових доходів. Так, наприклад, чинне законодавство не дозволяє зробити простою процедуру контролю за законністю проведення розрахункових операцій, оперативно виявити та реалізувати право щодо припинення сумнівних платежів. Потребують вдосконалення і процедури проведення ревізій банківської діяльності та діяльності небанківських кредитних установ у зв’язку із запитами правоохоронних органів.

Запропонована система інформаційного забезпечення контрольної діяльності державних органів щодо фінансових операцій представлена на рисунку 1.

Підблок інформаційного забезпечення дослідження зовнішніх чинників містить інформацію про законодавчу базу, дані для проведення макроекономічного аналізу стану розвитку фінансово-економічної сфери. Функціонування цього підблоку має “обслуговуючий” характер щодо діяльності підблоку аналізу макроекономічної ситуації.

Діяльність підблоку аналізу макроекономічної ситуації спрямована на розробку імовірних прогнозів щодо напрямків розвитку економіки, можливих “зон небезпеки”, тобто тих сфер діяльності, у яких є високий ризик “відмивання” тіньових доходів, ухилення від сплати податків та інше. Для проведення комплексного аналізу макроекономічної ситуації необхідним є аналіз законодавчої бази, який проводиться через функціонування відповідного підблоку, а також аналіз стану розвитку економіки як в цілому (на рівні макроекономіки), так і по конкретних його складових — галузях і підприємствах. Аналіз нормативно-правих актів має відбуватись з метою визначення прогалин у чинному законодавстві та їх впливу на посилення криміногенної ситуації у певній сфері фінансово-економічної діяльності.

Рис. 1. Система інформаційного забезпечення контрольної діяльності

Якщо об’єктом блоку досліджень зовнішніх чинників є фінансово-економічна сфера, то прогнозного блоку — конкретне підприємство, фінансово-кредитна установа тощо.

Прогнозний блок містить три підблоки: інформаційний, прогнозування розвитку суб'єкта господарювання, оцінки його інвестиційної привабливості.

У інформаційному прогнозному підблоку містяться бази даних, які дозволяють робити аналітичну обробку у інших трьох підблоках: дані про фінансово-економічний стан діяльності суб'єкта господарювання, дані про укладені угоди, інформація про недобросовісних клієнтів.

Підблок прогнозування розвитку суб'єкта господарювання функціонує з метою дослідження якості розвитку суб'єкта, що означає аналіз фінансово-економічного стану та прогноз щодо можливих напрямків розвитку.

Метою функціонування підблоку оцінки інвестиційної привабливості суб'єкта господарювання є рекомендації щодо об'єктивності укладених угод, усунення небезпеки укладання угод з фіктивними партнерами, забезпечення стабільного функціонування суб'єкта господарювання на ринку, прибутковості (збитковості діяльності суб'єкта господарювання).

Блок дослідження внутрішніх чинників містить три підблоки: інформаційний, об'єктивності податкових надходжень.

Дія підблоку оцінки податкових надходжень дає відповідь на об'єктивність податкових надходжень від суб'єктів господарювання, наявність недоїмки по платежах до Державного бюджету України тощо.

Запровадження такої системи інформаційного забезпечення має відбуватись відповідно повноважень щодо здійснення контролю певними державними органами. При цьому інформація, яка використовується у межах системи, структурується залежно від тих завдань, які, відповідно до повноважень, встановлених чинним законодавством, виконує кожний з суб'єктів управлінської діяльності. При цьому доцільним є використання досвіду країн із розвиненими ринковими відносинами щодо розмежування повноважень між контролюючими та правоохоронними органами. Так, виявлення фактів "відмивання" тінювих доходів, вчинення інших протиправних дій, а також обов'язок надання відповідної інформації правоохоронним органам доцільно закріпити за контролюючими органами. Повноваження правоохоронних органів слід доповнити обов'язком взаємодіяти із контролюючими органами.

#### *Література*

1. Бизнес. — 2000. — 10 июля. — № 28. — С. 46.
2. Бизнес. — 2000. — 13 ноября. — № 46. — С. 37.
3. Севрюкова І. Про правовий статус спільних підприємств // Право України. — 1993. — № 3. — С. 19.
4. Про запровадження дозвільної системи у сфері підприємницької діяльності: Указ Президента України №539/99 від 20. 05. 1999р. // Урядовий кур'єр. — 1999. — 3 червня.
5. Ларичев В. Д. Преступления в кредитно-денежной сфере и противодействие им. — М.: ИНФРА-М, 1995.
6. Основы борьбы с организованной преступностью / Под ред. В. С. Овчинского, В. Е. Эминова, Н. П. Яблокова. — М., 1997. — 396 с.
7. Про запобігання та протидію легалізації (відмиванню) доходів, отриманих злочинним шляхом: Закон України від 28. 11. 2002 р. №249-IV// Відомості Верховної Ради України. — 2003. — № 1. — Ст. 2 (із змінами і доповненнями).
8. Про банки і банківську діяльність: Закон України від 07. 12. 2000 р. №2121-III// Відомості Верховної Ради України. — 2001. — № 5–6. — Ст. 30 (із змінами і доповненнями).

УДК 342:342.95

**О. Ф. Фрицький**

*д-р юрид. наук, професор кафедри теорії та історії держави і права Академії адвокатури України*

**Л. Л. Лобянська**

*ад'юнкт кафедри конституційного права Національної академії внутрішніх справ України*

### **СПІВВІДНОШЕННЯ КОНСТИТУЦІЙНО-ПРАВОВОЇ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ З АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОЮ ВІДПОВІДАЛЬНІСТЮ**

Останнім часом у науковій і навчальній літературі приділяється достатня увага конституційно-правовій відповідальності<sup>1</sup>.

Проте, на жаль, не з'ясовується важливе питання співвідношення цього виду відповідальності з іншими видами, зокрема з адміністративно-правовою відповідальністю.