

СПОСОБИ ОПТИМІЗАЦІЇ СПІВПРАЦІ ПРАВООХОРОННИХ ОРГАНІВ З МЕТОЮ ПРОТИДІЇ ЛЕГАЛІЗАЦІЇ ЗЛОЧИННИХ ДОХОДІВ¹

METHODS OF OPTIMIZING THE COOPERATION OF LAW ENFORCEMENT BODIES WITH THE PURPOSE OF ANTI-MONEY LAUNDERING

Мотузна А.В., студентка II курсу магістратури

Навчально-науковий інститут права Сумського державного університету

Резнік О.М., д. ю. н., доцент, заслужений юрист України,
доцент кафедри кримінально-правових дисциплін та судочинства

Навчально-науковий інститут права Сумського державного університету

Статтю присвячено дослідженню співпраці правоохоронних органів з метою протидії легалізації злочинних доходів, а також, визначенню способів оптимізації взаємодії правоохоронних органів між собою та з іншими державними та міжнародними інституціями. Зазначено, що сучасне українське законодавство загалом відповідає вимогам нормативних актів міжнародних організацій, котрі займаються протидією відмивання злочинних доходів. У статті визначено, що правопорушники уникають країн із налагодженою правоохоронною системою та дієвим механізмом протидії легалізації. Тому, оптимізація взаємодії українських правоохоронних органів із вітчизняними та міжнародними інституціями є пріоритетним завданням в рамках протидії легалізації злочинних доходів. Визначено роль співпраці правоохоронних органів із Державною службою фінансового моніторингу. Зауважено, що необхідною є взаємодія, направлена на виконання Плану дій щодо удосконалення національної системи фінансового моніторингу за результатами 5-го раунду оцінки України Комітетом MONEYVAL. Акцентовано увагу на тому, що значний вплив на результативну співпрацю правоохоронних органів справляє корупція. Корумповані правоохоронці можуть створювати перешкоди у проведенні антилегалізаційної діяльності. Обмін інформацією був визначений як основний спосіб взаємодії правоохоронних органів із іншими національними та іноземними органами в сфері протидії легалізації злочинних доходів. Зауважено, що основним критерієм цього виду співпраці є оперативність. У статті вказані основні аспекти співпраці правоохоронних органів, котрі потребують оптимізації: міжнародна співпраця, способи комунікації, вимоги до оформлення запитів, співпраця із громадськістю. Зроблено висновок, що оптимізація співпраці правоохоронних органів призведе до підвищення ефективності їх діяльності та зниження рівня легалізації злочинних доходів. Для цього необхідно приділити особливу увагу протидії корупції, модернізації інформаційної комунікації між інституціями та підвищенню рівня довіри громадян до правоохоронних органів.

Ключові слова: легалізація злочинних доходів, правоохоронні органи, оптимізація співпраці правоохоронних органів, доходи, одержані злочинним шляхом, протидія відмиванню злочинних доходів.

The article is devoted to researching the cooperation of law enforcement agencies with the aim of countering the legalization of criminal proceeds, as well as determining ways to optimize the interaction of law enforcement agencies with each other and with other Ukrainian and international institutions. It is noted that modern Ukrainian legislation generally meets the requirements of the normative acts of international organizations engaged in combating the laundering of criminal proceeds. The article determined that criminals avoid countries with a well-established law enforcement system and an effective mechanism to counter legalization. Therefore, optimizing the interaction of Ukrainian law enforcement agencies with domestic and international institutions is a priority task in the framework of combating the legalization of criminal proceeds. The role of cooperation between law enforcement agencies and State Financial Monitoring is defined. It was noted that interaction aimed at the implementation of the Action Plan on improving the national financial monitoring system based on the results of the 5th round of evaluation of Ukraine by the MONEYVAL Committee is necessary. Attention is focused on the fact that corruption has a significant impact on the effective cooperation of law enforcement agencies. Corrupt law enforcement officers can create obstacles in anti-legalization activities. The exchange of information was defined as the main way of interaction of law enforcement bodies with other national and foreign bodies in the field of combating the legalization of criminal proceeds. It is noted that the main criterion of this type of cooperation is efficiency. The article indicates the main aspects of law enforcement cooperation that need to be optimized: international cooperation, methods of communication, requirements for processing requests, cooperation with the public. It was concluded that optimizing the cooperation of law enforcement agencies will lead to an increase in the efficiency of their activities and a decrease in the level of legalization of criminal income. For this, it is necessary to pay special attention to combating corruption, modernizing information communication between institutions and increasing the level of trust of citizens in law enforcement agencies.

Key words: legalization of criminal proceeds, law enforcement agencies, optimization of cooperation of law enforcement agencies, proceeds of crime, combating money laundering.

Легалізація злочинних доходів – це правопорушення, що проникає у багато суспільних сфер. Для протидії йому необхідна комплексна робота правоохоронних органів, діяльність яких пронизує майже всі суспільні сфери. Один орган не в змозі впоратися із цим складним та багатоступеневим завданням. Щоб вчасно виявляти і протидіяти легалізації злочинних доходів необхідна якісна взаємодія правоохоронних органів на всіх рівнях, як в середині країни, так і за її межами, адже досить часто вчинення цього правопорушення має транскордонний характер.

Попри значне нормативно-правове забезпечення протидії легалізації доходів, одержаних протиправним шляхом, на практиці існує ряд проблем, що негативно

впливають на розслідування та розкриття цього правопорушення [1].

Як відмічають науковці у своїх дослідженнях, якщо правопорушники помічають, що в конкретній країні протидія злочинності покращується, вони перенаправлять свою діяльність в більш незахищені країни [2]. Це одна з причин працювати над покращенням роботи правоохоронних органів в Україні – зробити її менш привабливою для правопорушників.

Українська система правоохоронних органів не має чіткої ієрархічної структури. Функції одного органу можуть збігатися із функціями іншого, що призводить до непорозумінь в питаннях компетенції, так як при створенні нових органів не завжди переглядаються завдання вже існуючих. Як зазначає М. Іванець, інституційна побудова системи правоохоронних органів знаходиться в стані перманентного становлення [3, с. 62]. Тому, підвищення

¹ Робота виконана в рамках проєкту № 0120U100474 «Розробка методики взаємодії правоохоронних органів України щодо протидії легалізації злочинних доходів» 0120U100474.

ефективності взаємодії правоохоронних органів з метою протидії легалізації злочинних доходів можливе шляхом оптимізації їх взаємодії.

«Оптимізація» означає процес надання чому-небудь оптимальних, найбільш сприятливих властивостей, співвідношень; вибір найкращого (оптимального) варіанта з великої кількості можливих, а також покращання характеристик процесів [4]. Отже, оптимізація співпраці правоохоронних органів з метою протидії легалізації злочинних доходів означає обрання найбільш результативних методів взаємодії й відмова від неефективних або їх вдосконалення.

Серед правоохоронних органів, до компетенції яких входить протидія легалізації злочинних доходів є Бюро економічної безпеки, Служба безпеки України, Національна поліція, Державне бюро розслідувань, прокуратура, а також, антикорупційні органи (НАЗК, НАБУ, САП). В рамках протидії легалізації злочинних доходів правоохоронні органи взаємодіють не лише між собою, а й з іншими державними та недержавними інституціями, а також, із органами інших країн та міждержавними організаціями.

Співпрацю між правоохоронними органами можна поділити на два види. Перший полягає у обміні інформацією, другий – у взаємодії, направлений на виконання спільних завдань та вирішення проблем. Така взаємодія може мати організаційний та процесуальний характер [5, с. 66].

В межах взаємодії правоохоронних, правозахисних і судових органів комунікацію (взаємодію) варто розглядати також як діалог між відповідними суб'єктами, що реалізується за допомогою мови та інших знакових систем [6, с. 32–33].

Одним із способів проведення оптимізації є прийняття нормативних актів, таких як Указ Президента України Про Стратегію реформування судової системи, судочинства та суміжних правових інститутів на 2015–2020 роки; Указ Президента України Про Стратегію розвитку системи правосуддя та конституційного судочинства на 2021–2023 роки. Одним із завдань останнього є забезпечення ефективної координації діяльності правоохоронних органів у сфері протидії злочинності та належне функціонування органів прокуратури в системі кримінальної юстиції [7].

Головною інституцією з питань збору інформації та проведення фінансового аналізу є Державна служба фінансового моніторингу (далі – Держфінмоніторинг), яка в свою чергу виконує функції підрозділу фінансової розвідки [8]. Саме Держфінмоніторинг повідомляє правоохоронні органи про вчинення протиправних дій, які потребують подальшого припинення або розслідування. Також, правоохоронні органи звертаються до Держфінмоніторингу за додатковими відомостями, необхідними в рамках досудового розслідування [9]. За 2021 рік Державною службою фінансового моніторингу України до правоохоронних органів було направлено 1170 матеріалів (з них 767 узагальнених матеріалів та 403 додаткових узагальнених матеріалів) щодо протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, фінансуванню тероризму та фінансуванню розповсюдження зброї масового знищення [10].

Зі звіту про виконання Плану дій щодо удосконалення національної системи фінансового моніторингу за результатами 5-го раунду оцінки України Комітетом MONEYVAL видно, що співпраця між Держфінмоніторингом та правоохоронними органами постійно вдосконалюється відповідно до вимог [10]. Проте, відкритими залишаються питання щодо співробітництва, направлено на навчання працівників правоохоронних органів. Переїняття зарубіжного досвіду можливе за сприяння Держфінмоніторингу. Тобто, оптимізації потребує не прак-

тична співпраця, а теоретична. Щоб при отриманні відомостей про вчинення правопорушення у працівників правоохоронного органу не виникало питань й необхідності звернення до фінустанов для отримання роз'яснень.

Особливу увагу слід приділити корупційним діям, які є одним з джерел походження доходів, котрі проходять процедуру легалізації й введення в законний оборот.

На сьогодні у нашій державі склалась ситуація, коли проникнення корупції простежується у всіх сферах життя суспільства. Зумовлено це недостатньо розвинутими демократичними інститутами, недосконалим законодавством, яке має декларативний характер, а діяльність правоохоронних органів лише імітує боротьбу з корупційною злочинністю. Статистичні дані свідчать про значну частку корупції саме у правоохоронних органах. Для запобігання цим проявам пропонується розробити загальний кодекс поведінки працівника правоохоронних органів, а також відповідні дисциплінарні кодекси з визначенням у них порядку притягнення до дисциплінарної відповідальності, видів і меж стягнень за посадові правопорушення та умов заохочення за етичну службову поведінку [11, с. 92].

Небажання правоохоронних органів протидіяти легалізації доходів часто пов'язане із значним рівнем корупції в них. Правоохоронці-корупціонери можуть створювати перепони чим гальмуватимуть навіть налагоджений механізм взаємодії, якщо така взаємодія їм не вигідна. Тому, для оптимізації взаємодії правоохоронних органів між собою та з іншими інституціями необхідним є посилення контролю за службовцями і збільшення санкцій.

Відмивання грошей відіграє важливу роль у корупції, оскільки корумпованим державним службовцям необхідно приховати отримані відкати та державні кошти, які вони могли привласнити. Разом ці дії мають негативні соціальні наслідки та вимагають спільної міжнародної діяльності для боротьби з ними [12, с. 299].

Корупції можна запобігти лише тоді, коли кожний державний службовець почне відчувати свою відповідальність за досягнення загальної мети створення вільного від корупції державного органу. Це означає, що всі працівники мають дбати про те, щоб сторонні особи не мали можливості впливати на рішення державного службовця і що корумпованих колег не можна прикривати через почуття солідарності або лояльності [13, с. 135].

Основним способом співпраці правоохоронних органів із іншими національними та іноземними органами є обмін інформацією. Оперативний обмін інформацією сприяє тому, що злочин розкривається на стадії підготовки, а не після його вчинення, оскільки відмивання коштів є комплексом взаємопов'язаних протиправних дій [2].

Важливим критерієм оптимізації взаємодії суб'єктів, що протидіють відмиванню доходів є здатність швидко і дієво реагувати на повідомлення та запити. Через багатоступеневість системи цей критерій часто порушується, що призводить до затягування строків. Вирішення цієї проблеми можливе шляхом створення електронної системи на кшталт платформи ECOFEL (створеної в рамках Егмонтської групи [14]) для швидкого обміну інформацією всередині країни. Така система не лише б замінила паперові запити, а й допомогла б сортувати їх за терміновістю та іншими критеріями.

Протиправні діяння з метою легалізації незаконно одержаних коштів часто здійснюються на території декількох держав в межах однієї злочинної операції. Це унеможливило запобігання та розслідування таких правопорушень правоохоронними органами лише однієї країни. Тому, міжнародний рух протидії відмиванню грошей є масштабнішим за інші галузі міжнародного співробітництва.

Науковці відмічають, що для результативної співпраці на міжнародному рівні національні правоохоронні органи та фінансові установи повинні бути здатні взаємодіяти

між собою в межах країни та оперативно реагувати на міжнародні звернення/запити. Але у процесі міжнародної співпраці у розслідуванні легалізації доходів правоохоронні органи все ще відчувають значні труднощі щодо доступу та обміну даними [2, с. 219].

Однією з причин необхідності оптимізації міжнародної співпраці є те, що організовані групи використовують відсутність налагодженої взаємодії між правоохоронними органами в межах однієї держави та з правоохоронними органами інших держав для вчинення протиправних дій [15].

Для оптимізації міжнародної співпраці пропонується використання неофіційних каналів для надсилання запитів і отримання, наприклад, доказової інформації. Таку взаємодію можна назвати неофіційною допомогою, де для отримання доказів не потрібні спеціальні повноваження (наприклад, ордер чи судовий наказ) [16, с. 45]. Цей спосіб насправді спростить процедуру, адже не потрібно буде звертатися до Держфінмоніторингу, що потребує значно більше часу. Проте, подібна взаємодія повинна здійснюватися через такі засоби комунікації, які будуть достатньо захищені від протиправних втручань.

Щоб запит був оперативно опрацьований, він повинен містити достатню інформацію і бути оформлений відповідно до вимог. Нехтування цими правилами створює перешкоди у якісній і швидкій взаємодії. Серед вимог: необхідність вказувати контактні дані запитувачої держави, щоб запитувана держава могла встановити прямий контакт і з'ясувати питання, якщо необхідно; гарантії щодо взаємності, подвійного визнання злочину; гарантії того, що зібраний матеріал буде використано лише для визначених цілей; вказівка на будь-які конкретні формальності, які повинні бути дотримані під час збору доказів для забезпечення їх прийнятності в суді; тощо [16, с. 47].

А. Русецький вважає, що взаємодія у правоохоронній сфері не повинна запроваджуватися і здійснюватися взагалі, вона має стосуватися конкретних питань, тобто бути предметною. Кожен правоохоронний орган, виходячи з предмету свого відання та компетенції, самостійно визначає напрямки взаємодії та ресурси, необхідні для її реалізації. Науковець пропонує покласти функції центру взаємодії на органи місцевої влади, які б: ініціювали всебічну багатосторонню співпрацю між усіма правоохоронними органами і службами, що діють у регіоні; сприяли визначенню найбільш важливих та гострих питань у правоохоронній сфері, тощо. Покладання таких функцій саме на місцеві органи влади науковець пояснює тим, що саме вони сліdkують за порядком на конкретній території та опікуються благополуччям її населення [17, с. 68–69].

На нашу думку така пропозиція є недоцільною, адже додаткова ланка в комунікації призведе до збільшення часу очікування на звернення та відповіді. Також, покладання таких функцій на органи місцевого самоврядування призведе до перевантаження системи, і в результаті – до неефективності роботи центру взаємодії. Результативніше було б виокремити підрозділ взаємодії або особу, відповідальну за співпрацю в самому правоохоронному органі.

Не менш важливою є співпраця правоохоронних органів із громадськістю. Перш за все, громадянам слід знати критерії, які можуть допомогти виявити діяння, котрі стосуються відмивання доходів. Також, правоохоронні органи повинні якісно реагувати на заяви, чим підвищують рівень довіри до себе та зменшувати ймовірність пропустити повідомлення про реальне правопорушення.

З метою підвищення рівня довіри населення необхідним є ефективне виконання наступних завдань правоохоронними органами [18]:

- розширення в інформаційному просторі сегменту об'єктивних відомостей про діяльність правоохоронних органів;

- удосконалення форми взаємодії правоохоронних органів із громадянами, зокрема шляхом активізації співпраці щодо охорони правопорядку та профілактики злочинності;

- підвищення рівня правосвідомості суспільства;
- покращення зовнішнього та внутрішнього іміджу правоохоронних органів, тощо.

Досліджуючи ефективність роботи правоохоронних органів, Джонатан Чейз, Джіалі Ду, На Фу, Трук Вьет Ле та Хоонг Чуин Лау прийшли до висновку, що останнім часом їм все важче реагувати на виклики і повідомлення про вчинення правопорушень. Проблема полягає у неефективному розподілі ресурсів, що гальмує роботу правоохоронців. На думку науковців необхідно змінити принципи формування кадрового складу, розподілу фінансів та генерування робочого графіку працівників [19, с. 3]. Результатом впровадження таких змін буде покращення діалогу правоохоронних органів із суспільством та більш ефективна співпраця з іншими органами. Адже внаслідок відкладеного повідомлення може бути пропущена інформація щодо готування чи вчинення дій, спрямованих на легалізацію доходів, в той час як неважливе повідомлення буде взяте до уваги. З цього сліdkує необхідність утворення системи фільтрування повідомлень, що надходять до правоохоронних органів.

Отже, налагоджена співпраця правоохоронних органів є запорукою вчасного виявлення та попередження легалізації доходів, що в результаті позитивно вплине на криміногенну та економічну ситуацію в країні. Співпраця із Держфінмоніторингом полягає в обміні інформацією із правоохоронними органами, і, як видно із звітів, вона досить успішна. Проте, невиконаними залишаються теоретичні пункти Плану дій щодо удосконалення національної системи фінансового моніторингу за результатами 5-го раунду оцінки України Комітетом MONEYVAL. Співпрацю із Держфінмоніторингом необхідно направити на навчання правоохоронців відповідно до вимог та міжнародних стандартів у сфері протидії легалізації незаконно одержаних доходів.

Співпраця правоохоронних органів всередині країни повинна бути налагоджена в першу чергу. Для цього пропонується створити електронну платформу для обміну інформацією, надсилання запитів та доступу до наявних даних. Надсилання паперових документів займає значний проміжок часу, фізичні носії інформації можуть бути загублені чи викрадені, а той час як електронна платформа дасть змогу працювати з одразу декількома файлами, виконувати їх аналіз, порівняння, тощо.

Для безперешкодної ефективної співпраці необхідно приділити значну увагу протидії корупції в правоохоронних органах. Що стосується міжнародної співпраці правоохоронних органів, то акцент слід робити на неформальних запитах та повідомленнях. Це допоможе пришвидшити процес отримання відомостей, але необхідно створити електронну систему комунікації з високим рівнем захищеності інформації. Співпраця правоохоронних органів із громадськістю є одним із законодавчо встановлених завдань. Проте, для її успішності необхідно підвищити рівень довіри громадян.

Слід також відмітити, що основна роль в попередженні та розслідуванні легалізації доходів належить саме правоохоронним органам, адже і Держфінмоніторинг, і міжнародні організації такі як ООН, FATF, the Egmont Group займаються лише розповсюдженням та обміном інформацією. Вся ж практична діяльність покладається на правоохоронні органи різних країн. Тому, від їх якісної співпраці та здатності оперативно реагувати на повідомлення залежить результат протидії легалізації доходів. Але для повного аналізу співпраці між правоохоронними органами необхідно розробити критерії оцінки антилегалізаційної взаємодії.

ЛІТЕРАТУРА

1. Павленко С. О. Тактика протидії торгівлі людьми органами Національної поліції України: вітчизняний та зарубіжний досвід. *Міжнародний науковий журнал «Інтернаука»*. Серія: «Юридичні науки». 2018. № 5 (10). С. 41–55.
2. Alina V. Steblianko et al. International Law Enforcement Cooperation against Money Laundering. *Cuestiones Políticas*. 2020. № 65. Pp. 2017–229.
3. Іванець М. Корупція як негативний фактор в діяльності правоохоронних органів. *Актуальні проблеми правознавства*. 2018. Вип. 3 (15). С. 59–63.
4. Словник УА. Портал української мови та культури. URL: <https://slovyk.ua/index.php?sword=оптимізація> (дата звернення: 07.07.2022).
5. Макеєва О. М. Теоретико-правові засади правової комунікації судової влади. *Юридичний вісник*. 2019. № 4 (53). С. 62–68.
6. Погосян М. А. Комунікаційна взаємодія між правоохоронними, правозахисними та судовими органами: проблеми й перспективи оптимізації. *Юридичний бюлетень*. 2020. Вип. 13. С. 30–36.
7. Про Стратегію розвитку системи правосуддя та конституційного судочинства на 2021–2023 роки : Указ Президента України від 11 червня 2021. № 231/2021 / Президент України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/231/2021#Text> (дата звернення: 10.07.2022).
8. Про ратифікацію Конвенції Ради Європи про відмивання, пошук, арешт та конфіскацію доходів, одержаних злочинним шляхом, та про фінансування тероризму : Закон України від 17 листопада 2010. № 2698-VI / *Верховна Рада України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/card/2698-17> (дата звернення: 10.07.2022).
9. Про запобігання та протидію легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, фінансуванню тероризму та фінансуванню розповсюдження зброї масового знищення : Закон України від 06 грудня 2019. № 361-IX. *Верховна Рада України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/card/361-20> (дата звернення: 11.07.2022).
10. Інформування про результати роботи Держфінмоніторингу за 2021 рік від 18.01.2022. URL: <https://fiu.gov.ua/pages/dijalnist/funkcional/news/Informuvannya-pro-rezultati-roboti-derzhfinmonitoringu-za-2021-rik.html> (дата звернення: 16.07.2022).
11. Ніколенко О. В. Корупція у правоохоронних органах як складова організованої злочинності. *Науковий вісник Херсонського державного університету*, 2013. Вип. 5. Т. 2. С. 91–93. URL: http://www.lj.kherson.ua/pravo05/part_2/26.pdf (дата звернення: 12.07.2022).
12. Adam Graycar. International Cooperation to Combat Money Laundering. *International and Transnational Crime and Justice*. Cambridge University Press. 2019. Pp. 299–304. DOI: <https://doi.org/10.1017/9781108597296.050>
13. Наконечна І. Взаємодія правоохоронних органів (підрозділів) з органами державної влади, органами місцевого самоврядування, громадськими організаціями та юридичними особами під час перевірки заяв і повідомлень щодо порушень антикорупційного законодавства. *Підприємництво, господарство і право*. 2019. № 4. С. 130–135.
14. Official site of the Egmont Group. URL: <https://egmontgroup.org/en>
15. Vakulyk Olga O. et al. International aspect of a legal regulation in the field of financial crime counteraction by the example of special services of Ukraine and the CIS countries. *Journal of Legal, Ethical and Regulatory Issues*. Arden, 2019. № 22/1. Pp. 1–8.
16. Technical paper. Handbook on money laundering identification, investigation and prosecution for Ukraine. Prepared by: Ian Richardson and Ignacio de Lucas Martín Council of Europe Experts. June 2021.
17. Русецький А. А. Щодо оптимізації системи суб'єктів, що організують взаємодію правоохоронних органів на регіональному рівні. *Форум права*. 2018. № 53 (5). С. 66–72.
18. Бесчастний В. Взаємодія міліції й населення як стратегічний напрям діяльності органів правопорядку. *Віче*. 2013. № 12. С. 2–5.
19. Chase Jonathan et al. Law enforcement resource optimization with response time guarantees. 2017 IEEE Symposium Series on Computational Intelligence SSCI: Honolulu, November 27 – December 1: Proceedings. Research Collection School Of Information Systems. URL: https://ink.library.smu.edu.sg/sis_research/4530