

АДМІНІСТРАТИВНЕ ПРАВО, ІНФОРМАЦІЙНЕ ПРАВО, ФІНАНСОВЕ ПРАВО

УДК 343.37

РОЛЬ ДЕРЖАВНОГО ЗЕМЕЛЬНОГО БАНКУ У ЗАПОБІГАННІ ВІДМИВАННЮ КОШТІВ НА РИНКУ ЗЕМЛІ

**І.М. ГАЄВСЬКИЙ, кандидат юридичних наук, доцент,
начальник юридичного управління Держфінмоніторингу
України**

Розглянуто основні положення нормативно-правової бази щодо створення Державного земельного банку в контексті його статусу як суб'єкта первинного фінансового моніторингу. Розкрито роль зазначеного банку у зменшенні ризиків відмивання коштів на ринку землі.

***Державний земельний банк, земля, фінансовий моніторинг,
відмивання коштів.***

Українське законодавство досить детально регламентує процедури боротьби з відмиванням доходів, одержаних злочинним шляхом. Закон України «Про запобігання та протидію легалізації (відмивання) доходів, одержаних злочинним шляхом, або фінансуванню тероризму» [1] безпосередньо має за мету захист прав та законних інтересів громадян, суспільства і держави шляхом визначення правового механізму протидії легалізації (відмивання) доходів, одержаних злочинним шляхом.

Особливо ризикованою на загальнодержавному рівні сферою, з точки зору ймовірних загроз легалізації «кримінальних» доходів, є ринок землі. Таке твердження впливає, зокрема, із положень ст. 13 Конституції України, згідно з якими «земля, її надра, атмосферне повітря, водні та інші природні ресурси, які знаходяться в межах території України, природні ресурси її континентального шельфу, виключної (морської) економічної зони є об'єктами права власності Українського народу. Від імені Українського народу права власника здійснюють органи державної влади та органи місцевого самоврядування в межах, визначених цією Конституцією» [2].

Таким чином, запобігання злочинам, що пов'язані з відмиванням коштів та іншими незаконними фінансовими операціями на ринку землі, та належна перевірка і розслідування цих злочинів є особливо актуальною задачею, що стоїть перед державою та всіма її інституціями.

Першою ланкою, що забезпечує виявлення підозрілих фінансових операцій (у т.ч. із землею), виступають суб'єкти первинного фінансового

моніторингу. Саме вони, згідно з вимогами законодавства при обслуговуванні клієнтів покликані виявляти фінансові операції, що підлягають фінансовому моніторингу, аналізувати їх суть та надавати, за наявності підстав, до Держфінмоніторингу України відповідні повідомлення.

У подальшому такі повідомлення можуть лягти в основу узагальнених матеріалів, які Держфінмоніторинг України передає до правоохоронних органів з метою проведення розслідувань, відкриття кримінальних проваджень та направлення їх до суду для притягнення винних осіб до відповідальності.

Одними із ключових суб'єктів первинного фінансового моніторингу в Україні є банки. Банківські установи надсилають до Держфінмоніторингу України основну частину повідомлень про фінансові операції, що підлягають фінансовому моніторингу. Протягом 2011 р. від банківських установ було отримано 96,83 % повідомлень про фінансові операції [3].

Наразі, з огляду на прийняття Парламентом останніх законодавчих ініціатив, в суспільстві активно обговорюється питання створення та функціонування Державного земельного банку (Держзембанк).

Питання Державного земельного банку було і залишається об'єктом гострих дискусій та знаходиться під пильною увагою вчених, зокрема, М.Я. Дем'яненка, В.Є. Кириченко, В.І. Кравченка, В.І. Курила, Ю.Л. Райського, П.Т. Саблука.

Однак поза увагою залишається питання аналізу статусу вказаного банку, як суб'єкта первинного фінансового моніторингу, та його ролі у боротьбі з відмиванням коштів. Дослідження щодо специфіки роботи Держзембанку в напрямку провадження процедур фінансового моніторингу відсутні.

Метою цієї статті є вивчення питання проведення Держзембанком фінансового моніторингу та відповідно аналіз його ролі у зменшенні ризиків відмивання коштів на ринку землі.

Не вдаючись у тривалу історію питання створення Держзембанку в Україні, слід відмітити, що передумовою його створення став пункт 6 Розділу IX Прикінцевих положень Земельного кодексу України [4], в якому Кабінету Міністрів України доручалось створити Державний земельний (іпотечний) банк з відповідною інфраструктурою. Пунктом 4 цього ж розділу Кабінету Міністрів України доручено розробити проекти законів, зокрема про державний земельний (іпотечний) банк та про ринок землі.

З огляду на це, Кабінетом Міністрів України у 2012 р. прийнято рішення про створення державного земельного банку [5].

Відповідно до цього рішення, Держзембанк утворено у формі публічного акціонерного товариства із статутним капіталом 120 млн грн, сто відсотків статутного капіталу якого належить державі.

Також Урядом затверджено Статут Держзембанку [6].

Оскільки банківське законодавство та правові засади нагляду за банківською діяльністю, що забезпечує Національний банк України, не

враховували специфічних особливостей Держзембанку, Верховною Радою України прийнято Закон, яким такі особливості визначені – це Закон України «Про внесення змін до Закону України «Про банки і банківську діяльність» щодо державного земельного банку» [7].

Встановлено, що Закон України «Про банки і банківську діяльність» [8] регулює відносини, пов'язані з функціонуванням Держзембанком, у частині, що не суперечить нормам спеціального законодавства у сфері земельних відносин.

До речі, з такими нормативними формулюваннями навряд чи можна погодитись. Функціонування Держзембанку має важливе суспільне значення, насамперед, через те, що його статутний фонд формується за рахунок внесків у вигляді земельних ділянок, у зв'язку з чим, цей банк матиме право здійснювати операції з земельними ділянками та майновими правами на земельні ділянки відповідно до законодавства України у сфері земельних відносин та свого Статуту.

Тому, всі операції, які може здійснювати Держзембанк із земельними ділянками, повинні були б мати бути чітке визначення на законодавчому рівні, що впливає і зі згаданої вище ст. 13 Конституції України.

З 1 січня 2013 р. набрав чинності Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо розмежування земель державної та комунальної власності» [9], відповідно до якого передбачається, що Кабінет Міністрів України передає земельні ділянки із земель державної власності у власність або у користування у випадках, визначених ст. 149 Земельного кодексу України, та земельні ділянки дна територіального моря, а також передає земельні ділянки сільськогосподарського призначення державної власності до статутного капіталу Держзембанку, який стовідсотково належить державі та не підлягає приватизації.

Вказаним Законом по суті відкриваються можливості для утворення ринку землі в Україні, при якому земля стане предметом купівлі-продажу.

Однак, для легітимності роботи Держзембанку слід в першу чергу визначитись із деякими проблемними аспектами національного законодавства у цій сфері, які полягають у наступному:

1. Основний Закон передбачає, що розпоряджатись землями державної власності від імені держави можуть тільки органи влади. Держзембанк є державною юридичною особою, та не наділений повноваженнями щодо розпорядження землями. У зв'язку з цим діяльність банку щодо здійснення земельних трансакцій слід упорядкувати із Конституцією.

2. Не визначено, згідно з яким титулом держава буде передавати землі до статутного капіталу Держзембанку. Відповідно до ст. 92 Земельного кодексу України [4] землі державної власності можуть передаватись державним юридичним особам (у т.ч. Держзембанку) виключно у постійне користування (що включає володіння і користування).

Однак, право розпорядження землями відсутнє, що знову ж таки може стати правовою перепорою у здійсненні операцій із землею.

Держзембанк є державним банком, а отже наділений правами та обов'язками суб'єкта первинного фінансового моніторингу. Зазначене можна констатувати і дослідивши Статут Держзембанку.

Згідно із п. 114 Статуту Держзембанк забезпечує виконання вимог нормативно-правових актів Національного банку України та інших актів законодавства щодо:

- 1) виявлення і реєстрації фінансових операцій, що підлягають фінансовому моніторингу;
- 2) ідентифікації клієнтів;
- 3) подання Держфінмоніторингу України відповідно до законодавства інформації про запобігання легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом.

Пунктом 113 Статуту встановлено, що Держзембанк розробляє, впроваджує та постійно поновлює правила внутрішнього фінансового моніторингу і порядок його проведення з урахуванням вимог законодавства про запобігання легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, та відповідних нормативно-правових актів Національного банку України.

Відповідальним за організацію виконання вимог законодавства з питань запобігання легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, та організацію внутрішньобанківської системи запобігання легалізації (відмиванню) таких доходів є голова правління (п. 115 Статуту).

До компетенції наглядової ради також належить прийняття рішень за результатами розгляду пропозицій відповідального працівника Держзембанку, який очолює внутрішньобанківську систему запобігання легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, у разі відхилення зазначених пропозицій правлінням.

У свою чергу, до компетенції правління належить прийняття рішення щодо пропозицій відповідального працівника Держзембанку стосовно забезпечення виконання Держзембанком вимог законодавства у сфері запобігання легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом.

Національний банк України виступає державним регулятором Держзембанку, який повинен забезпечувати здійснення фінансового моніторингу згідно з Положенням про здійснення банками фінансового моніторингу [10].

Безумовно позитивним є те, що Держзембанк долучається до процесів запобігання та протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом. Але існує певна специфіка цієї установи.

Безпосередньо законом передбачено право Держзембанку здійснювати операції з земельними ділянками та майновими правами на земельні ділянки, що тісно пов'язано із метою діяльності банку –

створення сприятливих умов для розвитку економіки та сільського господарства, зокрема, функціонування ринку земель.

Держзембанк наділяється ознаками самоокупної інституції, яка буде працювати у двох базових напрямках:

- управляти державними землями (купівля-продаж, здача в оренду та ін.);

- здійснювати фінансові функції (насамперед кредитування аграріїв під заставу земель). Саме цей напрямок роботи банку спрямований на вирішення проблеми кредитного забезпечення аграрної галузі [11, с. 366].

Незважаючи на те, що реально Держзембанк запрацює тільки після створення в Україні ринку сільськогосподарських земель, концепція створення Держзембанку не дає чіткого розуміння як саме він буде працювати.

Досвід інших держав показує, що земельні банки, як виключно фінансові структури, створювались в основному у 60–70-х рр. минулого століття і не дуже успішно себе зарекомендували, оскільки переважно були збитковими та вимагали постійної державної підтримки. Серед відносно «останніх» та близьких до України прикладів – Угорщина. У 1999 р. в цій країні було засновано державний земельний банк, але вже через два роки його приватизували (одна з причин – деформація ринку аграрного кредитування: комерційні банки не змогли конкурувати з держструктурою з точки зору дешевизни займів).

На сучасному етапі земельні банки іноземних держав функціонують головним чином у вигляді не фінансових структур, а фондів управління землями, причому державними (*land banks*). Їх ключова ціль – ефективне управління землею, що повинно сприяти підвищенню її якості та ринкової вартості. Відбуватись це може шляхом здачі в оренду, продажу, викупу і т.п. [12].

З точки зору роботи Держзембанку в якості суб'єкта первинного фінансового моніторингу, принципово важливим є те, що він, на відміну від інших банківських установ, уповноважується на проведення операцій з таким активом як земля.

Саме в якості фонду управління землями був би корисний Держзембанк в Україні, як інструмент протидії відмиванню доходів, одержаних злочинним шляхом.

Це зумовлено тим, що багато схем легалізації злочинних капіталів через ринок землі спрацьовують саме тому, що відсутній єдиний регулятор управління землею, який би відслідковував можливі незаконні операції на цьому ринку.

Перевагою моделі земельного банку, як банку даних (з можливими додатковими функціями фінансового посередника), є те, що вона сприяє формуванню на ринку адекватних цін на земельні ресурси, а сам банк може виступати гарантом прозорості і законності операцій купівлі-продажу землі. Це забезпечується шляхом того, що аграрій може звернутись до земельного банку за допомогою у продажу землі, останній виставляє її на

торги та продає за реальною ціною. При цьому покупець захищений тим, що купує землю через державного гаранта. За таких умов обидві сторони виграють.

З огляду на це, функціонування Держзембанку реально може слугувати для забезпечення економічної стабільності на ринку землі, сприяти протидії легалізації незаконно отриманих активів у цій сфері та залученню інвестицій.

Водночас, у разі порушення паритетів щодо функціонального забезпечення Держзембанку в бік відходу від його статусу як «банку даних», він може бути використаний як потужний інструмент для розділення та відчуження головного із стратегічних ресурсів України – її землі.

Список літератури:

1. Про запобігання та протидію легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, або фінансуванню тероризму : Закон України від 28 листопада 2002 р. № 249-IV // Відомості Верховної Ради України. – 2003. – № 1. – Ст. 2.
2. Конституція України : Прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України, 28 червня 1996 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.
3. Звіт Державної служби фінансового моніторингу України за 2011 рік : [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://sdfm.gov.ua/content/file/Site_docs/2012/06.02.2012/ZVIT%202011_1.pdf
4. Земельний кодекс України : Закон України від 25 жовтня 2001 р. № 2768-III // Відомості Верховної Ради України. – 2002. – № 3–4. – Ст. 27.
5. Про створення Державного земельного банку : постанова Кабінету Міністрів України від 2 липня 2012 р. № 609 // Офіційний вісник України. – 2012. – № 50. – Ст. 1987.
6. Про затвердження Статуту публічного акціонерного товариства «Державний земельний банк» : постанова Кабінету Міністрів України від 25 липня 2012 р. № 934 // Офіційний вісник України. – 2012. – № 77. – Ст. 3124.
7. Про внесення змін до Закону України «Про банки і банківську діяльність» щодо державного земельного банку : Закон України від 18 вересня 2012 р. № 5248-VI // Офіційний вісник України. – 2012. – № 78. – Ст. 3153.
8. Про банки і банківську діяльність : Закон України від 7 грудня 2000 р. № 2121-III // Відомості Верховної Ради України. – 2001. – № 5–6. – Ст. 30.
9. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо розмежування земель державної та комунальної власності : Закон України від 6 вересня 2012 р. № 5245-VI // Офіційний вісник України. – 2012. – № 78. – Ст. 3152.
10. Про затвердження Положення про здійснення банками фінансового моніторингу : постанова Правління Національного банку України від 14 травня 2003 р. № 189 // Офіційний вісник України. – 2003. – № 22. – Ст. 992.
11. Гудзинська Л. Державний земельний банк: оцінка ризиків стратегічного розвитку сільськогосподарських товаровиробників / Л. Гудзинська, Ю. Гудзинська // Збірник наукових праць ДЕТУТ. – 2012. – Вип. 19. – С. 366. – (Серія «Економіка і управління»).

12. Пасочник В. Земельный банк: большая надежда или большая афера? / В. Пасочник // Зеркало недели. Украина. – 2012. – 22 июня.

Рассмотрены основные положения нормативно-правовой базы относительно создания Государственного земельного банка в контексте его статуса как субъекта первичного финансового мониторинга. Раскрыта роль указанного банка в уменьшении рисков отмывания денег на рынке земли.

Государственный земельный банк, земля, финансовый мониторинг, отмывание денег.

This article considers the key provisions of the legal base on establishment of the State Land Bank in the context of its status as a reporting entity. It depicts the role of the mentioned bank in reduction of money laundering risks on land market.

The State Land Bank, land, financial monitoring, money laundering.