

Розділ II
Фінанси

УДК 330.341.(477)

О. В. Куриліна
кандидат економічних наук,
доцент кафедри цивільного права і процесу,
Національна академія внутрішніх справ

**Створення підрозділів фінансової розвідки
як потреба в умовах боротьби
з економічним сепаратизмом**

У статті проаналізовано різні концептуальні точки зору відносно понять «економічна злочинність», «відмивання грошей». Розглянуто моделі фінансових розвідок у різних країнах світу з метою підбору найбільш доцільної для України. Запропоновано модель фінансової розвідки задля забезпечення економічної безпеки країни.

Ключові слова: тіньова економіка, економічна злочинність, відмивання грошей.

О. В. Куриліна
кандидат экономических наук,
доцент кафедры гражданского права та процесса,
Национальная академия внутренних дел

**Создание подразделений финансовой разведки
как потребность в условиях борьбы
с экономическим сепаратизмом**

В статье проанализированы различные концептуальные точки зрения относительно понятий «экономическая преступность», «отмывание денег». Рассмотрены модели финансовых разведок в разных странах с целью избрать самую целесообразную для Украины. Предложена модель финансовой разведки с целью обеспечения экономической безопасности Украины.

Ключевые слова: теневая экономика, экономическая преступность, отмывание денег.

O.V. Kurylina
PhD in Economics,
Associate Professor of Civil Law and Process Department
of the National Academy of Internal Affairs

**Creation of departments of financial intelligence
as the necessity in the conditions of fight
against economic separatism**

Different conceptual standpoints to the notions of the economic crime and money laundering were analyzed in the article. The models of financial intelligence in different countries

were analysed in order to choose the most expedient model for Ukraine. The most expedient model of financial intelligence for Ukraine for the sake of economic security provision was offered.

Key words: shadow economy, economic crime, money laundering.

Постановка проблеми

Виконання закону «Про запобігання та протидію легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, фінансуванню тероризму та фінансуванню розповсюдження зброї масового знищення» дасть можливість удосконалити систему організації боротьби з відмиванням доходів, одержаних злочинним шляхом та фінансування тероризму.

Однією з державних інституцій, яка буде реалізовувати виконання цього закону, є Державна служба фінансового моніторингу, структура, завдання та повноваження якої, на наш погляд, потребують суттєвого вдосконалення.

Аналіз останніх досліджень і публікацій

Питанням вивчення проблеми та запобігання поширенню тіньової економіки приділяли увагу такі вчені, як З. Варналія [4], О. Власюк [5], А. Гальчинський [6], В. Засанський [7] та інші. В основному у вітчизняних дослідженнях і публікаціях розглядалися питання теоретичних основ тіньової економіки, розроблення різноманітних методик її запобігання.

Не вирішені раніше частини загальної проблеми

Нестабільність економічного стану в Україні останнім часом мають украй загрозливий характер для її національної безпеки. Це перш за все пов'язано з політичною нестабільністю, що породжена як внутрішніми, так і зовнішніми факторами впливу; катастрофічним розвитком кримінальної економіки та розкраданням державного майна; переведенням коштів у «тінь» із подальшим використанням для розвитку кримінально-тіньової економіки.

Формулювання цілей статті

Завдання дослідження – проаналізувати моделі структур фінансових розвідок у різних країнах та запропонувати найбільш доцільну модель для України.

Вклад основного матеріалу дослідження

За умов динамічного розвитку світогосподарських процесів, глобалізації світових економічних систем відбуваються зміни у структурі тіньових процесів, які спонсорують різноманітні сепаратистські рухи та збройні конфлікти. У зв'язку з цим виникає нагальна потреба розроблення науково обґрунтованих стратегій боротьби з відмиванням грошей і припинення фінансування тероризму. Провідне місце у запобіганні розвитку цих явищ посідають підрозділи фінансової розвідки (ПФР). ПФР є центральним національним органом, відповідальним за отримання, аналіз і подальше передавання компетентним органам виявленої фінансової інформації про підозрілі операції. Боротьба зі злочинами, пов'язаними з відмиванням грошей і фінансуванням тероризму, вважається невід'ємною умовою забезпечення цілісності фінансових систем, але для успіху цієї діяльності традиційні методи правоохоронних органів повинні підкріплюватися участю самої фінансової системи, зокрема, упровадженням принципів «знай свого клієнта» і напрямом у ПФР відомостей про підозрілі операції, через які може здійснюватися відмивання коштів. ПФР існують уже понад десять років, і більше 90 з них прийняті в Егмонтську групу – неофіційну міжнародну асоціацію підрозділів фінансової розвідки. Багато інших країн планують створити ПФР, а в

багатьох країнах влада прагне підвищити результативність роботи вже існуючих підрозділів.

На підставі аналізу основних функцій ПФР у різних країнах (отримання повідомлень про підозрілі операції, їх аналіз і подальша підготовка інформації) визначено додаткові функції, що покладаються на окремі ПФР, наприклад, поточний контроль за дотриманням норм відносно боротьби з відмиванням грошей і припиненням фінансування тероризму відповідними установами. Головною функцією ПФР є розроблення стратегії боротьби з відмиванням грошей, що не може бути виконана, адже правоохоронні органи мають обмежений доступ до відповідної інформації.

Перші декілька ПФР було створено на початку 1990-х років у зв'язку з потребою в центральному органі для отримання, аналізу й подальшого передавання фінансової інформації з метою боротьби з відмиванням грошей. За подальші десять років кількість підрозділів фінансової розвідки зростає настільки, що у 2004 р. Егмонтська група налічувала вже 94 члени. У 2003 р. Цільова група з фінансових заходів для боротьби з відмиванням грошей FATF ухвалила рекомендації щодо боротьби з відмиванням грошей, до яких уперше було включено рекомендації відносно створення і функціонування ПФР, що входять до складу Егмонтської групи. Крім того, нині завдання ПФР розширюються і включають, крім боротьби з відмиванням грошей і пов'язаних з цим первинних злочинів, питання протидії фінансуванню тероризму. Фінансова інформація, що стосується фінансування тероризму, здебільшого є недосконалою [1].

Егмонтська група була створена в 1995 р. для заохочення обміну інформацією фінансової розвідки між країнами і сприяння такому обмінові. Ця організація покликана забезпечити форум для ПФР з метою посилення підтримки відповідних національних програм боротьби з відмиванням грошей. Така підтримка включає розширення і систематизацію обміну інформацією фінансової розвідки, підвищення кваліфікації та можливостей персоналу таких організацій, а також сприяння ефективнішій взаємодії між ПФР різних країн шляхом застосування технічних досягнень. Створення таких підрозділів є важливим етапом боротьби з фінансовими злочинами. При цьому слід урахувати специфічні для кожної країни аспекти кримінальної політики, а принципові характеристики ПФР повинні бути узгоджені із загальною системою нагляду в країні, а також із її правовою та адміністративною системами, мають відповідати її фінансовим і технічним можливостям. Створення ПФР пов'язано з міжнародними нормами і стандартами та свідчить про рішучість влади країни підвищити пріоритетність боротьби з фінансовими та іншими злочинами.

При створенні ПФР повинні визначатися функції та методи діяльності цих органів відповідно до цілей політики у сфері боротьби зі злочинністю, а також виділятися відповідні бюджетні ресурси.

Створюючи підрозділи фінансової розвідки в Україні, потрібно врахувати загальні характеристики правової системи країни. Деякі схеми розміщення ПФР у структурі органів державного управління розробляються з урахуванням конкретних особливостей адміністративно-правових систем тієї або іншої країни. Аналогічним чином необхідно оцінити відносні переваги і недоліки відомств, до системи яких потенційно може входити ПФР, оскільки видається не виваженим створювати такі підрозділи в рамках адміністративного органу, який не має реального впливу. Для забезпечення успіху діяльності підрозділів фінансової розвідки необхідна політична підтримка, щоб гарантувати ухва-

лення закону про створення ПФР і на постійній основі забезпечувати отримання ними достатніх бюджетних ресурсів для досягнення відповідних цілей. Проаналізувавши проблеми, що стоять перед Україною у сфері фінансових злочинів, і роль, яку вказані підрозділи відіграватимуть у антикримінальній політиці, можна окреслити загальні характеристики, статус і функції ПФР, а саме:

- основні цілі підрозділів фінансової розвідки;
- повноваження і функції, необхідні для досягнення поставлених перед цим органом цілей;
- усі інші функції, які повинен буде виконувати ПФР, крім основних;
- засоби забезпечення операційної самостійності й підзвітності;
- базові вимоги за уявленням повідомлень про операції: хто надає відомості та про що? (наприклад, підозрілі операції, операції з наявними засобами, переміщення готівки за кордон);
- загальна чисельність ПФР (після закінчення періоду його створення) та обсяги бюджету (відповідно до очікуваного потоку вхідної та вихідної інформації, всіх додаткових обов'язків, що покладаються на ПФР);
- роль підрозділів фінансової розвідки щодо інших національних відомств і державних органів, включаючи обмін інформацією;
- місце ПФР у структурі адміністративних органів, їхня автономія [1].

Для того, щоб підрозділ фінансової розвідки міг виконувати поставлені перед ним завдання, необхідні відповідні ресурси. Більшість ПФР фінансуються безпосередньо з державного бюджету. Ці органи адміністративного типу входять до складу міністерства фінансів, мають власний бюджет у рамках бюджету цього міністерства (наприклад, КОФІУ Кореї, SICCFIN Монако, OMLP Словенії, FINCEN США). ПФР правоохоронного типу зазвичай фінансуються з бюджету поліції, міністерства внутрішніх справ або прокурорської служби (наприклад, RA Естонії, FCU Острова Джерсе і ORFK Угорщини). Деякі ПФР спільно фінансуються різними державними органами або міністерствами. Наприклад, МОТ у Нідерландах і МОТ на Нідерландських Антильських Островах отримують фінансування в рамках домовленості між Міністерством фінансів і Міністерством юстиції Нідерландів. Такі ПФР частково або повністю фінансуються Центральним банком або органом нагляду за фінансовим сектором країни (наприклад, UIF Болівії, UIC Італії, SEPBLAC Іспанії, UNIF Венесуели). Деякі ПФР безпосередньо підпорядковані урядові, поза бюджетом будь-якого іншого відомства, і фінансуються як окрема бюджетна одиниця (наприклад, UIAF Колумбії, UAF Панами).

У всіх країнах установи й фахівці певних професій, що надають відомості, повинні самостійно покривати витрати на виконання законів про боротьбу з відмиванням грошей і припиненням фінансування тероризму, зокрема витрати на створення систем виявлення підозрілих та інших операцій і надання відповідної інформації. У країнах, де бюджет ПФР формується за рахунок органу нагляду, за фінансовим сектором, вони можуть фінансуватися за рахунок відрахувань, зборів і штрафів, якими обкладаються установи, що є об'єктами нагляду. У Бельгії установи, що надають повідомлення, здійснюють прямі відрахування на фінансування діяльності ПФР. Операційні витрати підрозділів фінансової розвідки Бельгії покриваються без будь-яких перерахувань із федерального бюджету, Міністерством фінансів і Міністерством юстиції Бельгії. Значна частка перерахувань до цього бюджету покладається на кредитні установи, страхові компанії, брокерів і дилерів фондового ринку, тоді як центральний банк, поштова служба

та інші юридичні особи й фахівці, що надають повідомлення, вносять лише незначні кошти до бюджету.

Упродовж багатьох років країни створювали ПФР із загальною метою – для боротьби з відмиванням грошей. На ці підрозділи, як правило, покладалися три основні функції, які є частиною загальноприйнятого визначення ПФР. При цьому адміністративні механізми, за допомогою яких виконуються такі функції, у різних країнах мають певні відмінності, зумовлені тією обставиною, що на початку 1990-х років, коли створювалися перші такі органи, не існувало загальної моделі функцій підрозділів фінансової розвідки, яка мала б міжнародне визнання. Наприклад, у деяких країнах особливу увагу приділяли функції ПФР як додаткового інструменту правоохоронних організацій у боротьбі з відмиванням грошей і пов'язаними з цим злочинами, і це стало причиною формування підрозділів у структурі слідчих органів або прокуратури. Інші країни підкреслювали необхідність буфера між фінансовими установами і поліцією, тому в таких країнах ПФР створювалися поза цими відомствами.

Різноманітність механізмів організації підрозділів фінансової розвідки можна звести до чотирьох загальних типів: адміністративного; правоохоронного; судового, або прокурорського; змішаного, або гібридного. Водночас така класифікація є певною мірою довільною і можливі інші її способи. Однак перелічені категорії ілюструють широкую різноманітність адміністративних механізмів, відповідно до яких створюються ПФР. Хоча наведений перелік і не є вичерпним, доцільно окреслити переваги і недоліки кожного з цих підрозділів.

Так, ПФР адміністративного типу зазвичай входять до структури адміністративного органу або відомства, що не належить до системи правоохоронних або судових органів, або діють під його наглядом. Іноді вони є окремим відомством, найважливіші питання діяльності якого перебувають під наглядом відповідного міністерства або адміністративного органу (автономні ПФР), або відомством, на яке такий нагляд не поширюється (незалежні ПФР). Головною підставою для використання зазначеного механізму є створення буфера між фінансовим сектором (у більш загальному плані структурами й певними фахівцями, на яких покладено зобов'язання за надання повідомлень) і правоохоронними органами, що відповідають за розслідування фінансових злочинів і судове переслідування за такі злочини, що часто засновані на неправильному тлумаченні фактів. Таким чином, роль ПФР полягає в тому, щоб обґрунтувати підозру й надіслати справу в органи, що відповідають за розслідування кримінальних злочинів і судове переслідування за них, тільки якщо таке обґрунтування буде знайдено, воно й буде підставою для проведення слідчих дій.

На практиці такі ПФР можуть розміщуватися в загальній адміністративній структурі різними способами. Найпоширеніша схема передбачає створення підрозділів фінансової розвідки у рамках міністерства фінансів, Центрального банку або регулюючого органу. Деякі ПФР створювалися як окремі структури, незалежні від будь-якого міністерства (наприклад, у Бельгії). Здебільшого ухвалюється рішення про створення підрозділів фінансової розвідки поза рамками правоохоронної системи, але в такому разі їхні повноваження обмежуватимуться отриманням, аналізом і подальшим передаванням повідомлень про підозрілі операції. Їм не буде надано повноважень проводити слідство й виступати державним звинувачуванням. Аналогічним чином визначаються повноваження ПФР із розкриття інформації, що міститься в повідомленнях про підозрілі операції. На ПФР адміністративного типу може покладатися або не покладатися

відповідальність за ухвалення нормативних положень у сфері боротьби з відмиванням коштів і припиненням фінансування тероризму або нагляд за дотриманням законності.

Перетворюючи адміністративний орган на буфер між сектором фінансових установ і сектором правоохоронних органів, офіційні органи можуть співпрацювати з установами, що надають відомості, які часто беруть до уваги той негативний характер, який в очах їхніх клієнтів мають прямі офіційно оформлені зв'язки з правоохоронними органами.

У деяких країнах ПФР організовується у структурі правоохоронного відомства, оскільки це найпростіший спосіб сформувати орган з відповідними правоохоронними повноваженнями без необхідності створювати нові адміністративно-правові основи. У операційному аспекті за такої схеми організації ПФР тісно взаємодіятиме з іншими правоохоронними підрозділами, зокрема з підрозділом боротьби з фінансовими злочинами, і зможе користуватися накопиченими цим підрозділом знаннями і практичним досвідом, а також його джерелами інформації. У свою чергу, інформація, отримана ПФР, стане доступнішою для правоохоронних органів і може бути використана в будь-якому розслідуванні, що підвищує її корисність. Обміну інформацією також може сприяти використання існуючих національних і міжнародних мереж. Крім того, підрозділи фінансової розвідки правоохоронного типу має повноваження самого відомства. Вони створюються в рамках судової гілки державної влади, і зазвичай перебувають під юрисдикцією прокуратури. Така організація ПФР існує в країнах із європейською континентальною правовою традицією, де державні обвинувачі є частиною судової системи, а їхні повноваження поширюються також на слідчі органи, що дає їм можливість керувати кримінальними розслідуваннями і здійснювати нагляд за ними.

Повідомлення про підозрілу фінансову діяльність зазвичай надходять до прокуратури, яка може розпочати розслідування в тому разі, якщо підозра підтверджується першими результатами розслідування, що проводиться під її наглядом. Здійснення судових повноважень (наприклад, арешт засобів, заморожування рахунків, проведення допитів, затримання підозрюваних і проведення обшуків) у такому разі може бути розпочато негайно. ПФР судового і прокурорського типів можуть бути дієвими в країнах, у яких закони про банківську таємницю є настільки жорсткими, що забезпечення співпраці з боку фінансових установ вимагає прямого зв'язку з органами суду або прокуратури. Вибір прокуратури як структури, до якої входить ПФР, не виключає можливості створення поліцейської служби з особливими функціями щодо проведення фінансових розслідувань. Крім того, у багатьох країнах незалежність судової системи викликає довіру фінансових кіл. Головна перевага такої організації полягає в тому, що надана інформація передається з фінансового сектору для аналізу.

Остання категорія організації структури ПФР включає поєднання форм, охарактеризованих вище. Така організація гібридного типу є спробою скористатися перевагами одночасного використання всіх елементів. Деякі ПФР поєднують у собі характеристики підрозділів адміністративного і правоохоронного типів, тоді як інші одночасно мають повноваження і митного органу, і поліції. У деяких країнах це є результатом об'єднання двох різних відомств, що здійснювали боротьбу з відмиванням грошей. У деяких ПФР, включених до категорії підрозділів адміністративного типу, працюють співробітники різних регулювальних і правоохоронних відомств.

Хоча міжнародне співтовариство швидко розробило загальні стандарти боротьби з відмиванням грошей, головним чином у рамках роботи, розпочатої FATF у 1989 р., офіційне визнання ПФР як важливого елементу стратегії боротьби з відмиванням грошей, відбулося пізніше. У Рекомендаціях FATF 1990 р. вказувалися компетентні органи, на які покладалося завдання отримання та оброблення повідомлень про підозрілі операції. Визначалися головні функції компетентних органів, а також додаткові необов'язкові функції отримання інформації про підозрілі операції або операції з наявною валютою в розмірах, що перевищують певний ліміт; ухвалення інструкцій для фінансових установ; ведення комп'ютеризованої бази даних, наявність повноважень із контролю за дотриманням встановлених вимог і нагляду, повноважень у сфері регулювання; ухвалення керівних принципів; а також здійснення обміну інформацією на міжнародному рівні. У рекомендаціях було наведено деякі правила, що регулюють надання відомостей про підозрілі операції, наприклад, звільнення від відповідальності сторін, що надають такі повідомлення до підрозділів фінансової розвідки із чесними намірами, а також правило, що забороняє попередження клієнтів. Водночас були створені перші національні ПФР. Рекомендації FATF 1996 р. не містять значних змін стосовно трактування центральних органів у контексті надання відомостей про підозрілі операції.

Спеціальні Рекомендації FATF про фінансування тероризму, прийняті в жовтні 2001 р., розширили обсяг зобов'язань щодо надання відомостей за рахунок включення операцій, що, як підозрюється, можуть бути пов'язані з фінансуванням тероризму. Ці рекомендації є важливою віхою в еволюції підходу FATF відносно ПФР. Унаслідок роботи Егмонтської групи в рекомендаціях уперше згадується підрозділ фінансової розвідки як одержувач повідомлень про підозрілі операції, а також передбачено, що країни повинні створювати ПФР. Із закріпленням цих підрозділів у системі боротьби з відмиванням коштів і припиненням фінансування тероризму як одного з компетентних органів на підрозділи фінансової розвідки, безумовно, почали поширюватися положення Рекомендації № 30 про те, що компетентні органи повинні мати у своєму розпорядженні адекватні фінансові, кадрові й технічні ресурси. Те ж саме стосується і Рекомендації № 40, у якій зазначено, За останні декілька років у низці міжнародних конвенцій було визнано корисність ПФР у сучасних системах боротьби з відмиванням грошей, і ці конвенції закликали держави до їхнього створення. Такі конвенції включають (у порядку, в якому вони були відкриті для підписання) Конвенцію про боротьбу з фінансуванням тероризму (1999 р.), Конвенцію ООН проти транснаціональної організованої злочинності (2001 р.) і Конвенцію ООН проти корупції (2003 р.) [2].

Перша – вимагає визнання фінансування тероризму кримінальним злочином; друга – криміналізації участі в організованих міжнародних злочинних групах, корупції, відмивання коштів і перешкоди відправленню правосуддя; третя – криміналізації різних форм корупції, відмивання коштів, приховування доходів від злочинної діяльності. Наприклад, згідно з вимогами Конвенції ООН проти транснаціональної організованої злочинності, кожна держава-учасник конвенції повинна забезпечувати, щоб її адміністративні, регулятивні, правоохоронні та інші органи, що проводять боротьбу з відмиванням коштів, мали змогу здійснювати співпрацю та обмін інформацією на національному й міжнародному рівнях на умовах, що встановлені її внутрішнім законодавством, і з цією метою повинна розглянути питання про створення підрозділу, який діятиме як національний

центр для збирання, аналізуванні та поширення інформації, що стосується можливих випадків відмивання грошей.

Членами Європейського Союзу було ініційовано низку заходів щодо боротьби з відмиванням грошей і міжнародною організованою злочинністю. Норми, прийняті ЄС є невід'ємною складовою правової основи боротьби з відмиванням грошей у країнах-членах. Крім того, оскільки ці норми і стандарти розробляються з урахуванням їх подальшого введення в країнах із різними правовими системами, вони становлять інтерес і для країн, що не входять до складу Європейського Союзу.

Висновки

Таким чином, з огляду на світовий досвід формування підрозділів фінансової розвідки та специфіку України, доцільно, на нашу думку, утворити Національне бюро фінансової розвідки з практичною радою гібридного типу у його структурі. Це об'єднало б переваги як адміністративного, так і правоохоронного типів.

Література

1. Огляд підрозділу фінансової розвідки. Міжнародний Валютний Фонд. Secretariat FATF/OECD France, Paris. – 2004. – 161 с. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.apgml.org/fatf-and-fsrb/page.aspx?p=73b61d9a-f22c-4591-b92b-7b83364fb416>

2. Щорічні звіти FATF 2014-2013, 2012-2011, 2010-2009, Secretariat FATF/OECD France, Paris [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.fatf-gafi.org/topics/mutual_evaluations/

3. Обзор конвенций и международных стандартов, касающихся законодательства о противодействии отмыванию денежных средств. ООН, Управление по наркотикам и преступности. Вена Vienna International Centre· P.O.Box 500 · A-1400 Vienna, Austria – 2004 –113 с. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <https://www.imolin.org/pdf/imolin/overviewr.pdf>

4. Варналій З. Значення детінізації економіки та легалізації тінювих капіталів для розвитку економіки і демократії в Україні. Проблеми перерозподілу власності та легалізації тінювих капіталів в Україні / З. Варналій // Дзеркало тижня. – 2004. – № 18-19 (15 травня). – С.15.

5. Власюк О. Деякі аспекти внутрішньої економічної безпеки / О. Власюк [Електронний ресурс]. – Режим доступу : www.receps.com.ua/ukr/all/journal/2000_7html/64.shtml

6. Гальчинський А. С. Основи економічної теорії / А. С. Гальчинський, П. С. Єщенко, Ю. І. Палкін. – К. : Вища школа, 1995. – 471 с.

7. Засанський В. В. Детінізація економіки в перехідних суспільствах: управлінський аспект: Монографія / В. В. Засанський. – Львів : Політекс, 1998. – 309 с.

8. The FATF revised in February 2008 its Methodology for Assessing Compliance with the FATF 40 + 9 Recommendations [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.fincen.gov/statutes_regs/bsa/

9. Державний комітет статистики України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.ukrstat.gov.ua/>