

*Я.В. Грудзевич, А.В. Яцковець*

## **Міжнародний досвід формування органу фінансової розвідки**

*Розглянуто питання створення інституційної основи боротьби з тіньовою економічною діяльністю і відмиванням коштів, отриманих незаконним шляхом, зокрема питання створення органів або підрозділів фінансової розвідки, їх мета, функції, повноваження, основи діяльності. Проаналізовано зарубіжний досвід.*

*Ключові слова: тіньова економіка, підрозділ фінансової розвідки, відмивання доходів, фінансовий моніторинг, підозріла фінансова операція.*

Світова спільнота, занепокоєна активізацією темпів зростання тіньової економіки в загальнопланетарному масштабі, що пов'язано з глобалізаційними процесами, все частіше координує свої зусилля в боротьбі з нею і виробляє нові форми протидії.

Рівень тіньової економічної діяльності в Україні упродовж останнього десятиліття, за даними зарубіжних і вітчизняних експертів, перевищує 50 відсотків від ВВП, що створює загрозу національній безпеці держави. З огляду на це вивчення зарубіжного досвіду боротьби з цим явищем має величезне значення для України.

Тіньова економіка як економічна категорія відображає складну систему економічних відносин, поєднуючи у собі елементи фінансових інститутів і кримінального права. Одним із способів зниження державного рівня неформальної економічної діяльності є створення відповідної інституційної основи, тобто спеціалізованих державних інститутів, діяльність яких полягає в отриманні, аналізі і передачі компетентним органам інформації, пов'язаної з фінансовими операціями, що тягнуть за собою кримінальну відповідальність. Такі спеціалізовані органи в міжнародній практиці отримали назву *фінансова розвідка* (далі FIU – від англ. Financial Intelligence Unit) [1, с. 52].

Створення таких підрозділів є однією з вимог FATF, викладеної в «Сорока рекомендаціях» (рекомендація 26), де передбачено, що «Країни повинні створити орган фінансової розвідки, який є національним центром отримання (і, якщо це дозволено, вимагання), аналізу і передачі повідомлення про підозрілу операцію та іншої інформації, що стосується можливого відмивання грошей або фінансування тероризму. Орган фінансової розвідки повинен мати доступ, безпосередньо або опосередковано, до фінансової адміністративної і правоохоронної інформації, яка необхідна для ефективного виконання своїх функцій, включаючи аналіз підозрілої операції» [2].

Відповідно до вимог FATF, в лютому 2002 р. в Україні був створений Державний департамент фінансового моніторингу, підпорядкований Міністерству фінансів [3], який по суті і повинен виконувати функції підрозділу фінансової розвідки. В подальшому на базі цього департаменту створили Державний комітет фінансового моніторингу України (Держфінмоніторинг), центральний орган виконавчої влади зі спеціальним статусом, діяльність якого спрямовує та координує безпосередньо Кабінет Міністрів України.

В Україні порівняно мало досліджень, присвячених вивченню процесів тіньової економічної діяльності, особливостей проведення фінансового моніторингу, ефективності дій інституцій, які проводять дану роботу. Недостатньо

публікацій з вивчення досвіду країн із розвинутою ринковою економікою щодо цієї проблеми.

Найактивніше в останні роки дані проблеми досліджують вчені З. Варналій, Н. Гончарук, С. Дмитров, І. Кулібаба, В. Коваленко, В. Ортинський, О. Черевко, В. Матвієнко, О. Романченко та ін. Що стосується комплексного аналізу інституційної основи боротьби з тіньовою економікою, то у вітчизняній науковій літературі ця проблема досліджена лише епізодично.

Метою даної статті є проаналізувати досвід діяльності FIU в розвинутих країнах і окреслити напрями удосконалення цієї роботи в Україні.

Ефективна боротьба з тіньовою економічною діяльністю, «відмиванням» і легалізацією доходів вимагає не тільки ґрунтового знання норм, законів і правил розслідування, але і знання банківської справи, фінансів, бухгалтерського обліку і т. п. Найбільшою проблемою тут є те, що в розслідуванні відмивання грошей беруть участь різні органи виконавчої влади в межах своєї компетенції, але між ними, як правило, існують певні обмеження в обміні інформацією. З другого боку, існує небажання фінансових інституцій надавати інформацію, яка імовірно може бути пов'язана зі злочинами, але не обов'язково свідчить про них. Є також інші інформаційні перешкоди між правоохоронними органами та фінансовими установами, які негативно впливають на ефективність розслідування подібних злочинів. Все це підтверджує необхідність створення спеціалізованого органу, який би займався збиранням і обробкою необхідної інформації. Як зазначалося вище, у світовій практиці такі спеціалізовані органи отримали назву органів фінансової розвідки (FIU), або підрозділу фінансової розвідки (ПФР).

На підрозділи фінансової розвідки з урахуванням особливостей правових систем, а також історії виникнення в різних країнах покладені дещо різні функції. Проте, згідно з визначенням Егмонської групи в 1996 р., серед них виділяють три головні функції, які повинні лягти в основу їхньої діяльності. До них зокрема входять: збір, обробка і аналіз інформації про фінансові операції, які сприяють легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, і фінансуванню тероризму.

Ці функції закладені в Конвенції Організації Об'єднаних Націй проти корупції [4] та Сорока рекомендаціях FATF [2].

В різних країнах підрозділи фінансової розвідки займають різне місце в структурі державної влади: в одних підрозділи фінансової розвідки створені в структурі правоохоронних органів, в інших у структурі Міністерства юстиції або фінансів, у третіх – у структурі центрального банку, в четвертих створені спеціальні міжвідомчі агентства.

Так, наприклад, у Франції підрозділ фінансової розвідки TRACFIN чисельністю 50 службовців функціонує у складі Міністерства економіки, фінансів та індустрії. Його основними підрозділами є:

- центр збирання інформації;
- відділ державної експертизи;
- оперативний відділ.

Усі банки Франції зобов'язані надавати підрозділу фінансової розвідки інформацію про відкриті рахунки фізичних та юридичних осіб. База TRACFIN в даний час нараховує близько 300 млн. таких рахунків [5, с. 86].

У Федеративній Республіці Німеччина підрозділи фінансової розвідки належать до складу поліції. Згідно з законом ФРН від 14.08.2002 р. основними завданнями цього підрозділу є:

- збір та аналіз звітів про підозрілі фінансові операції;
- передача результатів аналізу до правоохоронних органів;

- статистичний аналіз звітів про підозрілі фінансові операції;
- забезпечення установ, що зобов'язані здійснювати фінансовий моніторинг, інформацією про типології та методи відмивання кримінальних доходів.

У США головним підрозділом, який відповідає за роботу, розвиток управління та застосування цивільно-правових санкцій з питань впровадження заходів відмивання доходів та фінансування тероризму (ЗВД / ФТ), є Financial Crimes Enforcement Network (FinCEN). Цей підрозділ фінансової розвідки функціонує у структурі Міністерства фінансів. Він здійснює адміністрування бази даних, яка сформована відповідно до «Закону про банківську таємницю» та вживає заходів з метою забезпечення конфіденційності цієї інформації та належного її вивчення.

FinCEN надає органам банківського та фінансового нагляду інформацію про фінансові операції, повідомлення, отримані на підставі укладення меморандумів про взаєморозуміння. Правоохоронним органам на їх запит чи з власної ініціативи FinCEN також надає інформацію про відповідні фінансові операції [5].

Таким чином, підпорядкованість підрозділу фінансової розвідки тому чи іншому органу виконавчої влади – це внутрішня справа кожної країни.

Під час створення механізму організації фінансової розвідки держави зазвичай надають перевагу трьом основним типам підрозділу фінансової розвідки [6, с. 10]:

- підрозділ фінансової розвідки *адміністративного типу* входить у структуру адміністративного органу або відомства, яке не належить до системи правоохоронних і судових органів, або веде свою діяльність під їхнім наглядом;
- підрозділ фінансової розвідки *правоохоронного типу* володіє відповідними правоохоронними функціями та прикріплений до поліції загального або спеціального призначення;
- підрозділ фінансової розвідки *прокурорського типу* створюється у рамках судової гілки влади частіше всього під юрисдикцією прокуратури якості судово-правового органу.

При адміністративній формі організації підрозділ фінансової розвідки є «буфером» між фінансовим та іншими секторами економіки, з одного боку, та правоохоронними органами – з іншого, а також є технічним та спеціалізованим партнером цих сторін. Такий орган володіє можливістю обміну інформацією із своїми колегами по всьому світу (більшість з яких являють собою підрозділ фінансової розвідки адміністративного типу). До країн із підрозділом фінансової розвідки адміністративного типу можна віднести: Австралію, Андорру, Арубу, Бельгію, Болгарію, Болівію, Венесуелу, Ізраїль, Іспанію, Канаду, Колумбію, Ліхтенштейн, Мальту, Монако, Нідерландські Антильські острови, Нідерланди, Панаму, Польщу, Республіку Корея, Росію, Румунію, Словенію, США, Україну, Францію, Хорватію і Чеську Республіку.

Підрозділ фінансової розвідки правоохоронного типу створюється на базі наявної інфраструктури для того, щоб не створювати нове відомство. Недоліком діяльності органу цього типу є те, що він існує в силу своїх традиційних обов'язків, приділяє більше уваги розслідуванням, а не превентивним заходам. Цей недолік посилюється тим, що підрозділ фінансової розвідки правоохоронного типу користується низьким рівнем довіри фінансового сектора на відміну від підрозділу фінансової розвідки адміністративного типу, оскільки фінансові установи неохоче повідомляють інформацію про підозрілі дії, якщо знають, що їхні клієнти можуть негайно піддатися поліцейському розслідуванню. Підрозділ фінансової розвідки правоохоронного типу характерний для Австрії, Угорщини, Німеччини, Великобританії, Ірландії, Ісландії, Швеції, Естонії, острова Гернсі, острова Джерсі і Словаччини.

Підрозділ фінансової розвідки прокурорського типу зазвичай має високий рівень самостійності, але також не користується довірою фінансового сектора та не має відкритих контактів з ним. Підрозділ фінансової розвідки цього типу володіє більшістю недоліків підрозділу фінансової розвідки правоохоронного типу. Але найбільшим недоліком підрозділу фінансової розвідки прокурорського типу є те, що він не може брати участі в міжнародному обміні інформацією, оскільки його діяльність як судового органу заважає йому обмінюватися внутрішньою інформацією на неформальній, гнучкій, оперативній та конфіденційній основі, якщо тільки це не буде дозволено особливими правовими нормами. До держав з підрозділом фінансової розвідки прокурорського типу можна віднести Кіпр і Люксембург.

В даний час більшість існуючих підрозділів фінансової розвідки мають змішану форму з адміністративними, а також деякими правоохоронними та прокурорськими функціями.

При розгляді різних типів підрозділів фінансової розвідки не слід керуватися спрощеним поділом на категорії. Інституціональна форма є всього лише одним з численних питань, які необхідно враховувати при організації у країні ефективного підрозділу фінансової розвідки.

Всі підрозділи фінансової розвідки, крім трьох основних функцій, визначених Егмонською групою, мають також додаткові функції, які відрізняються у кожній країні.

До найтипівіших додаткових функцій можна віднести:

1. Налагодження співробітництва, взаємодії та інформаційного обміну з компетентними органами іноземних держав та міжнародними організаціями в сфері запобігання та протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, і фінансування тероризму.
2. Нагляд за ефективністю реалізації державної політики у зазначеній сфері діяльності.
3. Блокування проведення підозрілих фінансових операцій.
4. Навчання осіб, залучених для здійснення фінансового моніторингу.
5. Здійснення наукової діяльності.
6. Збільшення рівня довіри суспільства до державної політики протидії «відмиванню» грошей і фінансування тероризму.

Додаткові функції органу фінансової розвідки доповнюють одна другу і допомагають виконувати основні завдання. Розгалуження цих функцій між різними організаціями робить неефективною діяльність органу фінансової розвідки.

Функція регулювання системи запобігання та протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, і фінансуванню тероризму може бути покладена на підрозділ фінансової розвідки або організації, які здійснюють первинний фінансовий моніторинг. У разі, якщо цю функцію покладено на структури, залучені в первинному фінансовому моніторингу, нагляд за ними можуть здійснювати декілька органів: центральний банк, міністерства транспорту, економіки, фінансів, юстиції, державна комісія з цінних паперів та фондового ринку і державний земельний комітет.

Якщо ж нагляд за діяльністю фінансових установ, до компетенції яких належить первинний фінансовий моніторинг, здійснює підрозділ фінансової розвідки, то йому повинні бути надані відповідні ресурси і повноваження, а також передбачені механізми їх реалізації, які не будуть заважати основній діяльності.

Інколи підрозділ фінансової розвідки не може миттєво визначити наявності зв'язку підозрілої операції з кримінальною діяльністю і передати цю інформацію в разі потреби компетентним органам для подальшого розгляду.

Відсутність конкретного механізму контролю за проведенням підозрілої операції під час розслідування може призвести до того, що операція буде проведена без можливості сторнування, тому під час отримання інформації про підозрілу операцію виникає потреба в чіткому механізмі її блокування. Повноваження блокування підозрілих фінансових операцій надає можливість на деякий обмежений період збільшити час з'ясування природи цієї операції. Під час цього періоду підрозділ фінансової розвідки може ефективно опрацювати дані про підозрілу операцію і при потребі передати дані компетентним органам, які в свою чергу мають можливість блокувати проведення цієї операції і заморожувати банківські рахунки, пов'язані з нею. Повноваження підрозділу фінансової розвідки, як правило, обмежені блокуванням конкретної підозрілої операції, а винятком є можливість повністю заморозити банківський рахунок і навіть накласти арешт на активи.

Операція може не блокуватися, якщо є потреба відстежити повний шлях протиправної діяльності для виявлення власників інших рахунків, залучених у «відмиванні» грошей.

Неефективною є ситуація, коли рішення про перешкодження проведенню підозрілих операцій ухвалює банк. Таке рішення часто не відповідає його фінансовим інтересам.

Важливим елементом повноважень блокування підозрілої операції є період заборони проведення внутрішньобанківської трансакції. Потрібно врахувати, щоб цей час був достатній для аналізу даних, переданих органами первинного фінансового моніторингу, а також вкладався у рамки, які б задовольняли фінансову установу, що проводила цю операцію. Крім того, термін, який перевищує час здійснення фінансової операції, тягне за собою ризик розкриття інформації про її блокування. Для цього повинні бути вказані чіткі терміни блокування підозрілої операції. Залежно від законодавства різних держав цей термін коливається від двох годин до трьох і більше днів.

Під час виявлення підозрілої операції фінансова установа повинна у стислі терміни отримати інформацію від органів фінансової розвідки про можливість її проведення.

Таблиця 1

Максимальний термін блокування фінансової операції підрозділом фінансового моніторингу [6, с. 95]

Країна	Максимальний термін блокування
Барбадос	72 год.
Бельгія	Два робочих дні
Болгарія	72 год.
Італія	48 год.
Люксембург	Необмежений
Польща	48 год.
Словенія	72 год.
Таїланд	10 днів
Франція	12 год.
Хорватія	2 год.
Чеська Республіка	72 год.
Південна Африка	5 днів

Згідно з двадцять п'ятою рекомендацією FATF, компетентні органи повинні розробити методичні рекомендації та надавати інформацію, яка допоможе фінансовим установам та визначеним нефінансовим підприємствам застосовувати національні заходи боротьби з відмиванням грошей і фінансуванням тероризму, зокрема щодо виявлення та повідомлення про підозрілі операції [2].

У багатьох країнах організація такого навчання входить до діяльності підрозділу фінансової розвідки. Під час такого навчання налагоджується двосторонній зв'язок між органами фінансового моніторингу і компетентними органами, в процесі якого можливий обмін інформацією про проблеми, які виникають у первинному фінансовому моніторингу. Навчання можуть проводити підрозділи фінансової розвідки, працівники компетентних органів, незалежні консультанти або одразу декілька груп вищезгаданих спеціалістів.

Для ефективного формування власної політики і розробки національної політики в галузі протидії «відмиванню» грошей орган фінансової розвідки може проводити наукові дослідження. В деяких країнах обумовлено, що наукова діяльність входить до функцій органу фінансової розвідки, в інших випадках орган фінансової розвідки виконує цю функцію, виходячи з власних інтересів.

Наукова новизна в галузі проведення фінансового моніторингу дає можливість органам фінансової розвідки впроваджувати в практику нові змістовно обґрунтовані теоретичні положення.

Залежно від результатів досліджень може використовуватися інформація, що включає статистичні дані, типологію злочинів і динаміку ситуації в контексті запобігання та протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, і фінансуванню тероризму. Обробка статистичних даних національної фінансової системи дає змогу визначити характерні для регіону тенденції і методи «відмивання» грошей та фінансування тероризму, притаманні внутрішній тіньовій економіці.

Хоча ця функція не входить до головних завдань органу фінансової розвідки, проте вона допомагає ефективно здійснювати основні функції і отримувати об'єктивну інформацію про функціонування сфери протидії «відмиванню» грошей.

В багатьох випадках діяльність органу фінансової розвідки сприймається без ентузіазму з боку органів первинного фінансового моніторингу і їх клієнтів. Суспільство відлякують зловживання фінансовою інформацією про фізичних осіб, а заклади, які зобов'язані надавати повідомлення, не зацікавлені в створенні додаткових робочих місць і передачі конфіденційної інформації про своїх клієнтів іншим організаціям. В країні, де створено орган фінансової розвідки або еквівалентний механізм, необхідно показати його цінність як для фінансової системи держави в цілому, так і для конкретної фінансової установи, через яку проходять кошти. Жодний орган фінансової розвідки не може ефективно функціонувати без довіри з боку суспільства і організацій, які надають повідомлення про підозрілі фінансові операції.

Довіра може бути одержана за допомогою різних методів. Головним із них є повсякденна співпраця з конкретних питань із закладами, які подають інформацію про підозрілі операції, при цьому рівень професіоналізму працівників органів фінансової розвідки буде позитивно впливати на рівень атмосфери довіри.

Ще одним шляхом збільшення рівня довіри суспільства до роботи фінансової розвідки є співпраця із засобами масової інформації. Робота в цьому напрямку полягає у: випуску брошур для суспільства, організації інтерв'ю зі співробітниками, публікації статей у журналах і професійних виданнях, а у також співпраці з журналістами. Публікації матеріалів про успішно проведені підрозділами фінансової розвідки справи сприятимуть зростанню рівня зацікавленості засобів масової інформації і суспільства.

У разі, коли потрібно уникнути розголосу задля безпеки своїх співробітників, органи фінансової розвідки можуть співпрацювати з іншими державними органами і зацікавленими сторонами, використовуючи дотичні методи.

Таким чином, до основної діяльності підрозділів фінансової розвідки входять збір, обробка і аналіз інформації про фінансові операції, які сприяють легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, і фінансуванню тероризму.

#### Список використаних джерел

1. Рымарук А.И. Отмывание грязных денег Международные и национальные системы противодействия / А.И. Рымарук, Ю.М. Лысенков, В.В. Капустин, С.А. Синянский. – К.: Юстиніан, 2003. – С. 544.
2. «Сорок рекомендацій Групи з розробки фінансових заходів боротьби з відмиванням грошей (FATF)» затверджених Постановою Кабінету міністрів України і Національного банку України від 28.08.2001 р. // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [www.minfin.gov.ua/control/uk/publish/article?art\\_id=37223&cat\\_id=37217](http://www.minfin.gov.ua/control/uk/publish/article?art_id=37223&cat_id=37217).
3. Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Положення про Державний департамент фінансового моніторингу» від 18.02.2002 р. // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [www.uapravo.net/data2008/base53/ukr53785.htm](http://www.uapravo.net/data2008/base53/ukr53785.htm).
4. Конвенція Організації Об'єднаних Націй проти корупції (ратифікація із заявами Законом N 251-V (251-16) від 18.10.2006) // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg](http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg).
5. Фінансовий моніторинг в банку: [навч. посібник] / С.О. Дмитров, В.В. Коваленко, А.В. Єжов, О.М. Бережний; за ред. С.О. Дмитрова, В.В. Коваленко. – Суми: ВТД «Університетська книга», 2008. – 336 с.
6. Подразделения финансовой разведки: Обзор. – USA Washington: Международный валютный фонд, 2004. – С. 161.
7. J.F. Thony, Processing Financial Information in Money Laundering Matters, The Financial Intelligence Units, European Journal of Crime, Criminal Law and Criminal Justice, Brussels, 1996, p. 257–339.

#### *Грудзевич Я.В., Яцковець А.В. Международнй опыт формирования органа финансовой разведки.*

*Рассмотрены вопросы создания институциональной основы борьбы с теневой экономической деятельностью и отмыванием средств, полученных преступным путем, в частности вопросы создания органов или подразделений финансовой разведки, их цель, функции, полномочия, основы деятельности. Проанализирован опыт зарубежных стран.*

*Ключевые слова: теневая экономика, подразделение финансовой разведки, отмывание доходов, финансовый мониторинг, подозрительная финансовая операция.*

#### **Grudzevych Ya.V., Yatskovets A.V. International Experience of the Forming of the Organ of Financial Intelligence.**

*Problems of creation of the institutional base of the struggle against shadow economy and laundering funds that was obtained in the illegal way in particular the problems of issues of establishment of the financial authorities or financial intelligence units, their purpose, functions, powers, basis of activity. A foreign experience has been analysed.*

*Key words: shadow economy, financial intelligence unit, funds with drawing, financial monitoring, suspicious financial transaction.*

Надійшло 23.04.2009 р.