

УДК 340.147:347.73 (479.22)

Буткевич Сергій Анатолійович – начальник Кримського факультету Одеського державного університету внутрішніх справ, кандидат юридичних наук, старший науковий співробітник

Досвід Грузії щодо запобігання легалізації незаконних доходів

У статті розглянуто та охарактеризовано систему запобігання і протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, і фінансуванню тероризму в Грузії. На підставі докладного аналізу організаційно-правових засад діяльності Служби фінансового моніторингу Грузії запропоновано вдосконалити окремі положення антилегалізаційного законодавства України.

Ключові слова: запобігання, легалізація незаконних доходів, наглядові органи, суб'єкти моніторингу, удосконалення, фінансування тероризму.

Вважається, що передумови виникнення та поширення організованої злочинності у Грузії пов'язані з її перебуванням у складі Радянського Союзу, коли країна була розвинутим торговим і транспортним центром. Саме в той час у складі грузинських організованих груп і злочинних організацій особливої значущості та потужності набуває діяльність “коронованих” злочинців у законі, що заснована на кланових зв'язках і мережах.

Проте, відповідно до офіційних звітів правоохоронних органів, організована злочинність була широко поширена у Грузії тільки до “Революції Роз” (2003 р.). Новий уряд і парламент задекларував курс нульової толерантності до злочинності, прийнявши у грудні 2005 року Закон “Про боротьбу з організованою злочинністю і рекетом”: членство у злочинних організаціях і визнання себе злочинцем у законі були криміналізовані, а подальші розслідування призвели до численних обвинувачень і конфіскації майна злочинців. Отже, сьогодні уряд Грузії вважає, що організована злочинність більше не є проблемою, оскільки активні члени організованих злочинних угруповань уже залишили країну. А за статистичними даними, рівень злочинності у Грузії значно нижчий, в

порівнянні із середньостатистичними показниками держав Європейського Союзу.

За оцінками міжнародних експертів, з 2007 р. основні положення антилегалізаційної системи Грузії були суттєво вдосконалені [1, с. 6–35], зокрема технічну складову приведено у відповідність з рекомендаціями FATF, вжито заходів щодо оптимізації механізму криміналізації відповідних суспільно небезпечних діянь, фінансовими установами проведено превентивні дії, упроваджено заходи з конфіскації майна та вдосконалення міжнародного співробітництва [2, с. 10, 23]. Однак, зберігається неналежне дотримання основних стандартів і вихідних принципів, що висуваються до подальшої розбудови антилегалізаційного законодавства. Так, поєднання технічних недоліків, неналежне втілення норм законодавства й обмежені ресурси нівелюють ефективність діяльності підрозділу фінансової розвідки Грузії. Крім цього, дотепер існують значні прогалини щодо прозорості діяльності окремих категорій юридичних осіб, урегулювання внутрішньої взаємодії, заходів із запобігання фінансуванню тероризму, а також окреслення профілактичних заходів щодо представників певних нефінансових підприємств і професій. Внутрішні статистичні дані також свідчать про існування значних доходів від так званих предикатних злочинів – корупції, ухилення від сплати податків, незаконного обігу наркотичних засобів і психотропних речовин і т. ін.

Безперечно, що вказані недоліки повинні бути терміново усунуті у зв'язку з наявністю низки реальних і потенційних загроз для антилегалізаційної системи держави. Вони включають: наявність клієнтів, які обслуговуються офшорними компаніями, або особу яких не було встановлено чи перевірено; швидке й постійне зростання доходів нерезидентів; стрімкий розвиток приватної банківської діяльності, в тому числі клієнтів – зарубіжних публічних діячів (посадових осіб); популяризація грального бізнесу та зростання кількості анонімних розрахунків.

Разом з цим, грузинські злочинні угруповання дотепер активні в Росії, Іспанії, Австрії, Італії, Швейцарії, Німеччині, Бельгії, Франції та інших країнах. А відмивання “брудних” грошей, незаконний обіг наркотичних засобів і психотропних речовин, зброї, вимагання та інші корисливо-насильницькі злочини безпосередньо пов'язані зі сферою впливу грузинської мафії. Вони як і раніше підтримують тісні зв'язки, в тому числі фінансові, зі своїми сім'ями, кланами тощо. Таким чином, незважаючи на прогрес у боротьбі з організованою злочинністю у Грузії, функціонування етнічних злочинних угруповань за кордоном утворює ризики та високу вірогідність того, що доходи від їх протиправної діяльності будуть відмиватися саме на батьківщині.

Окремі аспекти запобігання та протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, у зарубіжних країнах були предметом наукових розвідок Л. І. Аркуші, О. М. Бандурки, В. С. Зеленецького, О. Є. Користіна, В. Л. Кротюка, І. Є. Мезенцевої, О. Г. Павлова, С. В. Симов'яна, В. А. Тимошенка, Д. А. Файера, О. А. Шебунова тощо. Втім, досвід Грузії у сфері запобігання легалізації незаконних доходів самостійним предметом наукової розвідки не обирався, а тому не знайшов належного відбиття в юридичній літературі.

Отже, метою статті є аналіз організаційно-правових засад функціонування системи боротьби з відмиванням “брудних” грошей у Грузії, на підставі якого сформульовано пропозиції і рекомендації для вдосконалення відповідних положень національного антилегалізаційного законодавства.

Метою Закону Грузії “Про сприяння запобіганню легалізації незаконних доходів” визначено створення правового механізму протидії легалізації незаконних доходів і фінансуванню тероризму, а також захисту законних прав та інтересів суспільства і держави [3]. Вказаний нормативно-правовий акт регулює відносини між уповноваженими суб'єктами та іншими особами, визначеними цим Законом, що стосуються виявлення та запобігання легалізації незаконних доходів, а також уповноваженими органами Грузії, з одного боку, та компетентними органами зарубіжних держав і міжнародними організаціями, з іншого.

Щодо понятійного апарату, то під незаконними доходами розуміється нелегально та/або неправомірно набута у володіння чи розпорядження власність якоїсь особи. У свою чергу, легалізацією незаконних доходів є набуття, використання, передача або інша дія, а також укриття чи маскування справжнього походження коштів, їх власника чи розпорядника та/або майнових прав, або замах на вчинення таких дій [3]. Тобто законодавець Грузії свідомо відійшов від загальноприйнятого у країнах пострадянського простору підходу щодо побудови антилегалізаційної системи та визнання правопорушенням (адміністративним, кримінальним тощо) легалізації саме злочинних доходів.

Безперечно, що провідне місце у сфері запобігання та протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, і фінансуванню тероризму як Грузії, так і будь-якої іншої країни, посідає система фінансового моніторингу. Парламент цієї держави визначив моніторинг як ідентифікацію особи, яка є стороною операції (угоди) з особою, що здійснює моніторинг відповідно до законодавства, а також реєстрацію й систематизацію інформації про таку операцію (угоду) та надання цієї інформації Службі фінансового моніторингу Грузії відповідно до процедур, установлених законодавством [3].

Як і в Україні [4, с. 36–37], система фінансового моніторингу Грузії є дворівневою і включає суб'єктів моніторингу (аналог вітчиз-

Боротьба з організованою злочинністю і корупцією (теорія і практика)

няних суб'єктів первинного фінансового моніторингу) та наглядові органи (аналог суб'єктів державного фінансового моніторингу).

Так, до суб'єктів моніторингу належать: комерційні банки, бюро обміну валют, небанківські кредитні організації і мікрофінансові організації; особи, що надають послуги з переказу грошей; Кваліфікаційна кредитна установа; брокерські компанії і реєстратори цінних паперів; страхові компанії і недержавні пенсійні фонди; організатори лотерей та інших комерційних ігор; особи, що здійснюють діяльність, пов'язану з дорогоцінними металами, дорогоцінним камінням і виробами з них, а також антикваріатом; юридична особа публічного права Міністерства фінансів Грузії – Служба доходів; особи, діяльність яких пов'язана з видачею грантів і наданням благодійної допомоги; нотаріуси; юридична особа публічного права – Національне агентство публічного реєстру; особи, які здійснюють бухгалтерський облік та/або аудиторську діяльність; лізингові компанії; управління недержавними пенсійними фондами згідно із Законом Грузії “Про добровільні приватні заощадження” (див. табл. 1 [5, с. 3]).

Таблиця 1

Основні показники діяльності суб'єктів моніторингу в період 2008–2011 рр.

Показники	2008	2009	2010	2011	Всього
Повідомлення про підозрілі трансакції	9431	6407	13 867	20 896	50 601
Звіти про операції, що підлягають моніторингу, в т.ч.:					
від комерційних банків;	53 124	57 689	80 156	123 098	314 067
від інших суб'єктів моніторингу	50 825	46 875	61 149	76 754	235 603
	2299	10 814	19 007	46 344	78 464

Відповідно, наглядовими органами є Національний банк Грузії, Державна страхова наглядова служба Грузії, Міністерство фінансів Грузії, Міністерство юстиції Грузії, а також Організація, створена відповідно до чинного законодавства, що є членом Міжнародної федерації бухгалтерів (IFAC). Такі органи несуть відповідальність за належний контроль виконання завдань суб'єктами моніторингу, що встановлені чинним законодавством, відповідними правилами і процедурами (систематизація та передача даних для ідентифікації сторін угоди, здійснення внутрішнього контролю та ін.). Водночас наглядові органи повинні взаємодіяти один з іншим, компетентними органами Грузії та зарубіжних держав, міжнародними організаціями шляхом обміну інформацією та досвідом, подання допомоги правоохоронним органам

у межах своєї компетенції (отримання та надання інформації, попердне розслідування, судові слухання, виконання рішень тощо).

Якщо наглядовий орган виявляє, що угода (операція) підлягала моніторингу, а інформація про це не була передана Службі фінансового моніторингу Грузії у порушення вимог антилегалізаційного законодавства, він негайно інформує підрозділ фінансової розвідки та застосовує відповідні санкції стосовно правопорушника.

Підкреслимо, що відмінністю антилегалізаційної системи Грузії є те, що, на відміну від України [6, с. 278–280], підрозділ фінансової розвідки не належить до суб'єктів державного фінансового моніторингу, а відіграє роль посередника між суб'єктами моніторингу та наглядовими органами, забезпечуючи лише сприяння запобіганню легалізації незаконних доходів і фінансуванню тероризму.

Нині Служба фінансового моніторингу Грузії є структурним підрозділом Національного банку і здійснює свої повноваження відповідно до антилегалізаційного законодавства, а також законів “Про юридичні особи публічного права” і “Про Національний банк Грузії”. Відповідно, Національний банк Грузії забезпечує Службу приміщеннями, технічними засобами, фінансовими ресурсами та іншим майном, необхідними для виконання покладених на неї завдань і функцій. Отже, виникає колізія правових норм: з одного боку, Служба фінансового моніторингу Грузії є структурним підрозділом Національного банку та цілком залежить від нього, а, з іншого боку, Служба має право вимагати від Національного банку, як від наглядового органу, виконання вимог антилегалізаційного законодавства, надавати йому вказівки, спрямовувати його діяльність та ін.

Будь-яка особа чи орган можуть одержувати від Служби фінансового моніторингу Грузії інформацію, що розглядається як конфіденційна згідно з чинним законодавством, лише після відповідного рішення суду, за винятком випадків, передбачених Конституцією Грузії, міжнародними договорами Грузії та угодами, укладеними Службою відповідно до чинного законодавства. З цього слідує, що підрозділ фінансової розвідки в межах компетенції має право самостійно укладати з компетентними органами зарубіжних держав договори (угоди) з питань, що стосуються обміну інформацією про факти легалізації незаконних доходів і фінансування тероризму та ін.

Гарантією політичної незалежності та незаангажованості Служби фінансового моніторингу Грузії є те, що питання, які стосуються управління нею, її структури, представництва, обліку й контролю визначаються винятково Положенням про Службу, затвердженим Президентом Грузії. Крім цього, підкреслено, що ніхто не має права доручати даному підрозділу фінансового моніторингу здобувати (одержувати)

якусь інформацію. Одночасно з цим, Служба фінансового моніторингу Грузії без дозволу якогось органу чи особи може самостійно направляти запити про надання необхідної інформації з питань, пов'язаних з легалізацією незаконних доходів і фінансуванням тероризму, компетентним органам зарубіжних держав і міжнародним організаціям, а також відповідати на такі запити [3].

В Указі Президента Грузії від 26 листопада 2009 р. № 859 також наголошується, що Служба фінансового моніторингу є органом, який незалежний у своїй діяльності, не підпорядковується жодній особі чи органу [7]. Отже, підрозділ фінансової розвідки підзвітний лише голові держави, який за погодженням з Радою Національного банку Грузії призначає на посаду його Голову строком на 4 роки та звільняє з посади (ст. 54 Органічного закону Грузії "Про Національний банк Грузії" [8]).

Відтак, пріоритетним завданням Служби фінансового моніторингу Грузії є сприяння запобіганню легалізації незаконних доходів і фінансуванню тероризму. Підрозділ фінансової розвідки відповідно до покладеного на нього завдання:

1) за узгодженням з відповідними наглядовими органами встановлює форми звітності про підозрілі трансакції;

2) з метою встановлення суб'єктами моніторингу сумнівності угод надає їм інформацію (списки, керівні принципи та ін.) про підозрілі операції та їх учасників;

3) у разі необхідності направляє запити та одержує від наглядових органів додаткові відомості й документи (оригінали чи копії), у тому числі з конфіденційною інформацією, за будь-якою угодою чи стороною, з метою виявлення фактів легалізації незаконних доходів або фінансування тероризму;

4) забезпечує наглядові органи інформацією для вжиття відповідних заходів реагування;

5) видає нормативні акти щодо умов і процедур отримання, систематизації, оброблення і пересилання інформації та ідентифікації юридичних і фізичних осіб;

6) бере участь у розробленні та експертизі проектів нормативних актів, пов'язаних з регулюванням економічної сфери та реалізацією своїх повноважень;

7) формує запити та одержує інформацію від усіх державних і місцевих органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, фізичних та юридичних осіб, що здійснюють публічно-правові повноваження відповідно до чинного законодавства;

8) звертається до суду з метою арешту власності (в тому числі банківських рахунків) або призупинення угоди (операції), якщо існують обґрунтовані підозри, що майно (включаючи кошти трансакції)

може бути використано для фінансування тероризму. В цьому випадку матеріали повинні негайно передаватися до відповідних органів прокуратури та Міністерства внутрішніх справ Грузії тощо (для порівняння: в Україні розслідуванням фактів легалізації (відмивання) доходів, одержаних злочинним шляхом, займаються слідчі підрозділи Міністерства внутрішніх справ України, Генеральної прокуратури України, Служби безпеки України, Міністерства доходів і зборів України, а фінансування тероризму – виключно Служби безпеки України).

Разом з цим, Служба фінансового моніторингу Грузії з метою організації своєї діяльності: а) забезпечує створення інформаційної мережі, систематизацію й аналіз отриманої інформації, утворення і функціонування відповідних баз даних; б) у разі виникнення обґрунтованих підозр аналізує отриману інформацію про трансакцію, що може бути пов'язана з легалізацією незаконних доходів, фінансуванням тероризму або іншими кримінальними проступками, та самостійно направляє відповідні матеріали до органів прокуратури та Міністерства внутрішніх справ Грузії; в) забезпечує набуття чинності та реалізацію антилегалізаційного законодавства, підготовку відповідних законодавчих пропозицій за для досягнення мети Закону [3].

З урахуванням специфіки покладених на підрозділ фінансової розвідки завдань до його структури входять: аналітичний департамент, департамент збирання та оброблення даних, департамент інформаційних технологій, департамент методології, міжнародних зв'язків та юридичного забезпечення, а також адміністративний департамент.

Як уже наголошувалося вище, підрозділ фінансової розвідки Грузії не належить до органів, що здійснюють нагляд за суб'єктами моніторингу. Однак, діяльність останніх щодо проведення антилегалізаційних заходів регламентується виключно нормативними актами Служби фінансового моніторингу Грузії. Нижче розглянемо один з них.

Наказом Служби фінансового моніторингу Грузії від 6 лютого 2012 р. № 13 визначено правила одержання, систематизації та оброблення інформації казино та її направлення Службі [9]. Вимоги вказаних Правил поширюються на всі казино, що діють на території країни, – резидентів і нерезидентів, їх представництва, місії і філіали. Так, операції клієнтів казино підлягають моніторингу, якщо: операція визнана підозрілою (незалежно від її розміру); сума виграшу чи внесок за гру в грошовій або будь-якій іншій формі перевищує 30 000 ларі (або її еквівалент в іншій валюті), незалежно від того, заплачена дана сума одноразово або поділена на декілька платежів (близько 146 тис. грн) Крім цього, будь-яка операція підлягає моніторингу, якщо є підозри вважати, що учасник такої трансакції може бути пов'язаний з терористами чи особами, які підтримують тероризм, або кошти від операції, неза-

лежно від того одержані вони легально чи протиправним шляхом, можуть бути пов'язані чи використовуватися для тероризму, терористичних актів або терористами, терористичними організаціями чи особами, які фінансують тероризм.

На виконання зазначених Правил казино визначають: умови й порядок ідентифікації своїх клієнтів; функції, повноваження та відповідальність працівника, відповідального за моніторинг, або спеціально уповноваженого структурного підрозділу; особу, яка приймає рішення про віднесення операції до підозрілої та/або направлення відповідних матеріалів Службі фінансового моніторингу Грузії; порядок обліку, систематизації і подання інформації, що стосується процесу моніторингу; порядок подання відповідної форми звітності та інших матеріалів до Служби фінансового моніторингу Грузії; функції, повноваження та відповідальність інших працівників (структурних підрозділів), діяльність яких пов'язана з моніторингом, а також методику виявлення операцій, які є об'єктом моніторингу [9].

При цьому слід зазначити, що моніторинг має проводитися таким чином, щоб клієнти казино, особи, які є учасниками операції, та інші зацікавлені особи не знали, що їх діяльність становить інтерес для суб'єктів моніторингу (розглядається як підозріла). Враховуючи це, казино мають забезпечити конфіденційність відомостей, одержаних під час здійснення моніторингу, а також інформації про заповнення та подання звітів Службі фінансового моніторингу Грузії. У свою чергу, Міністерство фінансів Грузії здійснює нагляд за діяльністю казино в цій сфері, а також застосовує санкції відносно казино в разі порушення ними вимог антилегалізаційного законодавства.

Незважаючи на широкий спектр завдань і функцій, покладених на Службу фінансового моніторингу Грузії, а також права, що надані для їх реалізації, говорити про ефективність антилегалізаційної системи загалом і діяльності підрозділу фінансової розвідки, зокрема, не приходиться. Так, у 2011 р. Службою отримано понад 123 тис. звітів від суб'єктів моніторингу про операції, які могли бути пов'язані з легалізацією незаконних доходів і фінансуванням тероризму (див. табл. 1). Проте за даними матеріалами сформовано та направлено до органів прокуратури і Міністерства внутрішніх справ Грузії лише 15 справ, у тому числі 13 – щодо фактів легалізації незаконних доходів і 2 – щодо фактів фінансування тероризму. Це свідчить або про неналежне збирання, узагальнення та систематизацію відповідної інформації суб'єктами моніторингу чи її несвоєчасне подання підрозділу фінансової розвідки, або про недостатню результативність діяльності власне Служби фінансового моніторингу Грузії.

Таким чином, можна зробити висновок, що організаційно-правове забезпечення діяльності правоохоронних та інших державних органів Грузії, уповноважених запобігати легалізації незаконних доходів і фінансуванню тероризму, ще перебуває на стадії становлення. Служба фінансового моніторингу Грузії є типовим підрозділом фінансового моніторингу адміністративного типу. Втім, незважаючи на de jure “завищений” адміністративно-правовий статус цієї структури (підзвітність лише президенту, особливий порядок призначення і звільнення її голови тощо), de facto вона позбавлена реальних і дієвих важелів впливу на порушників антилегалізаційного законодавства, не здатна забезпечити ефективну взаємодію уповноважених суб’єктів у цій сфері тощо. Саме тому від Служби фінансового моніторингу – структурного підрозділу Національного банку Грузії – вимагається лише сприяння проведенню антилегалізаційних заходів суб’єктами моніторингу, наглядовими і правоохоронними органами.

При подальшій розбудові національного антилегалізаційного законодавства вважаємо доцільним урахувати відповідні положення нормативно-правових актів Грузії, що гарантують політичну незаангажованість, незалежність і самостійність підрозділу фінансової розвідки від інших органів виконавчої влади, а також звуження кола правоохоронних органів, уповноважених запобігати та протидіяти легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, і фінансуванню тероризму.

Список використаних джерел

1. Anti-Money Laundering and Combating the Financing of Terrorism : Third Round Detailed Assessment Report on Georgia, dated June 12, 2007. – Strasbourg : MONEYVAL (2006) 18. – 212 p.
2. Anti-Money Laundering and Combating the Financing of Terrorism, Georgia : Report on Fourth Assessment Visit, dated July 3, 2012. – Strasbourg : MONEYVAL (2012) 18. – 466 p.
3. On Facilitating the Prevention of Illicit Income Legalization : Law of Georgia № 2391, dated June 6, 2003 // Sakartvelos Sakanonmdeblo Масне. – 2003. – № 17. – Art. 113.
4. Буткевич С. А. Система державного фінансового моніторингу в Україні: сучасний стан і шляхи вдосконалення / С. А. Буткевич // Фінансове право. – 2011. – № 4 (18). – С. 35–38.
5. Annual Report – 2011. – Tbilisi : FMS of Georgia, 2012. – 6 p.
6. Буткевич С. А. Держфінмоніторинг України як центральний орган виконавчої влади зі спеціальним статусом / С. А. Буткевич // Наук. вісн. Дніпроп. держ. ун-ту внутр. справ : зб. наук. пр. – 2012. – № 1 (58). – С. 276–286.
7. On Approving the Regulation of Financial Monitoring Service of Georgia – Legal Entity on the Public Law : Ordinance of President of Georgia № 859, dated November 26, 2009. – Tbilisi, 2009. – 7 p.

Борьба з організованою злочинністю і корупцією (теорія і практика)

8. On the National Bank of Georgia : Organic Law of Georgia № 1676-IIS, dated September 24, 2009. – Tbilisi, 2009. – 37 p.

9. On Rule and Terms of Receiving, Systemizing and Processing the Information by Casinos and Forwarding to the Financial Monitoring Service of Georgia: Regulation of the Financial Monitoring Service of Georgia № 13, dated February 6, 2012. – Tbilisi, 2012. – 11 p.

В статье рассмотрена и охарактеризована система предупреждения и противодействия легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма в Грузии. На основании детального анализа организационно-правовых основ деятельности Службы финансового мониторинга Грузии предложено усовершенствовать отдельные положения антилегализационного законодательства Украины.

The article describes and characterizes the system of prevention and counteraction to legalization (laundering) of incomes received in criminal way and terrorism financing in Georgia. Based on a detailed analysis of institutional framework of the Financial Monitoring Service of Georgia the improvements of certain provisions of anti-money laundering legislation of Ukraine are proposed.

Стаття надійшла до редакції журналу 25 жовтня 2013 року.