

Законодавчі новації національної оцінки ризиків у сфері протидії відмиванню коштів і фінансуванню тероризму



Чубенко Антон Григорович – професор кафедри економіко-правових дисциплін Національної академії внутрішніх справ, доктор юридичних наук, старший науковий співробітник

Статтю присвячено аналізу положень ухваленого у жовтні 2014 року Закону України “Про запобігання та протидію легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, фінансуванню тероризму та фінансуванню розповсюдження зброї масового знищення”, спрямованого на забезпечення реалізації положень нових міжнародних стандартів у сфері протидії відмиванню коштів і боротьби з фінансуванням тероризму, а також комплексному вдосконаленню національного законодавства у сфері фінансового моніторингу.

Ключові слова: економічна безпека, фінансовий моніторинг, фінансова розвідка, загрози економічній безпеці, легалізація коштів, набутих злочинним шляхом.

Постановка проблеми. Якнайшвидша та повна імплементація Рекомендацій Групи з розробки фінансових заходів боротьби з відмиванням грошей (FATF) [1] відповідно до положень міжнародних договорів є обов'язком України. Перша Рекомендація FATF стосується питання оцінки ризиків і застосування підходу, заснованого на оцінці ризиків. При цьому ризикорієнтований підхід, який, відповідно до попередніх редакцій Рекомендацій FATF, був лише факультативним для країн, став обов'язковим і згадка про нього міститься у багатьох рекомендаціях. Відповідно до Першої рекомендації “країни повинні визначати, здійснювати оцінку та розуміти ризики, пов'язані з відмиванням коштів та фінансуванням тероризму для цієї країни, а також вживати заходів, включаючи визначення

органу або механізму з метою координації дій з оцінки ризиків, і використовувати ресурси, спрямовані на забезпечення ефективного зниження ризиків. Грунтуючись на такій оцінці, країни повинні застосовувати підхід, заснований на оцінці ризику, з метою забезпечення відповідності заходів із запобігання або протидії відмиванню коштів та фінансуванню тероризму ступеню виявлених ризиків [2]. Такий підхід повинен бути основним підґрунтям для ефективного спрямування ресурсів у системі протидії відмиванню коштів та фінансуванню тероризму, а також впровадження заходів, заснованих на оцінці ризику при застосуванні Рекомендацій. Якщо країни визначають рівень ризику як високий, вони повинні забезпечити, щоб їх режим з протидії відмиванню коштів та фінансуванню тероризму належним чином усував такі ризики. Якщо країни визначають рівень ризику як невисокий, вони можуть прийняти рішення про застосування спрощених заходів у межах деяких Рекомендацій FATF за певних умов”.

З урахуванням вимог FATF, у вітчизняне законодавство, присвячене протидії легалізації коштів, здобутих злочинним шляхом, було внесено суттєві зміни, зокрема запроваджено національну оцінку ризиків системи фінансового моніторингу, виокремлено заходи щодо боротьби із фінансуванням розповсюдження зброї масового знищення, змінено підхід до визначення предикатних злочинів (включення податкових злочинів до предикатних), вдосконалено законодавчі аспекти, які впливають на якість розслідування злочинів з легалізації (відмивання) доходів, одержаних злочинним шляхом, внесено зміни до Кримінального процесуального кодексу України (щодо підслідності злочинів з легалізації), запроваджено фінансовий моніторинг щодо національних публічних діячів і посадових осіб міжнародних організацій, встановлено поріг для міжнародних грошових переказів, знято порогові суми для здійснення фінансового моніторингу ріелторами та нотаріусами, виключено осіб, які здійснюють операції з готівковими коштами на суму понад 150 000 грн, з числа суб'єктів первинного фінансового моніторингу за рахунок введення обов'язкового моніторингу таких операцій банківськими установами, поліпшено процедуру зупинення фінансових операцій тощо [3]. Але нагальною потребою правозастосовної практики в сучасних умовах виступає питання тлумачення норм нового законодавства у сфері

протидії відмиванню коштів та фінансуванню тероризму, при цьому основна увага, на нашу думку, має бути приділена Національній системі оцінки ризиків (далі – НОР) як системи заходів, які здійснюються суб'єктами державного фінансового моніторингу та іншими уповноваженими органами державної влади та суб'єктами первинного фінансового моніторингу з метою визначення основних національних ризиків ВК та ФТ. Національна система оцінки ризиків включає в себе виявлення національних ризиків, їх аналіз, висновки щодо них і визначення заходів, спрямованих на їх зменшення.

Стан дослідження. Безпосередньо питання протидії легалізації коштів, здобутих злочинним шляхом, і функціонування механізму фінансового моніторингу досліджують такі вчені, як О. Бандурка, З. Варналій, О. Глущенко, І. Даньшин, Е. Дідоренко, А. Ковальчук, Т. Ковальчук, О. Копистко, О. Користін, Р. Марчук, В. Черней, С. Чернявський та інші.

Метою статті є аналіз напрямків підвищення ефективності фінансового моніторингу як інструменту забезпечення економічної безпеки держави у контексті прийняття нового законодавства в сфері протидії відмиванню коштів і фінансуванню тероризму.

Виклад основних положень. У лютому 2013 року FATF видала керівництво “Національна оцінка ризиків відмивання коштів та фінансування тероризму”. Цей документ розроблено для надання керівництва щодо оцінки ризиків на рівні країни або на національному рівні, головним чином він стосується ключових вимог, зазначених у Першій Рекомендації FATF та пунктах 3–6 Пояснювальної записки до Першої рекомендації FATF. Зокрема, в цьому документі викладено загальні принципи, які можуть слугувати корисною основою при проведенні національної оцінки ризиків відмивання коштів і фінансування тероризму.

Всесвітній банк розробив два інструменти з національної оцінки ризиків (інструменти Національної оцінки ризиків першого та другого покоління), а також процедуру національної оцінки ризиків для сприяння виконанню оцінки ризиків навіть у країнах, де обсяг даних і статистичної інформації обмежений. Інструменти Всесвітнього банку по суті, але не винятково, є інструментами самооцінки, покликани сприяти країнам у зміцненні свого потенціалу щодо збору та аналізу корисних даних, статистики та інформації, а також у запровадженні ризик-орієнтованого підходу.

Міжнародним валютним фондом розроблено методика попередньої національної оцінки ризиків.

Мета попередньої НОР полягає у попередньому встановленні суті та рівня загроз, уразливостей, наслідків і пов'язаних з ними ризиків для країн у сфері відмивання коштів з можливістю подальшого використання цієї інформації для формулювання своєї політики протидії відмиванню коштів та ефективного розподілу об-

межених ресурсів, що виділяються на протидію ВК. Методика проведення НОР у сфері відмивання коштів і фінансування тероризму суворо дотримується принципів, запроваджених у міжнародних стандартах з ризику.

Попередня НОР включає п'ять різних етапів роботи:

- 1) попередній;
- 2) загроза;
- 3) уразливість;
- 4) наслідок;
- 5) семінар і підготовка проекту.

Цей процес Національної системи оцінки ризиків не показовий для повноцінної НОР. Радше, він прагне збалансувати час і ресурси, виділені на проект, з неминуче ресурсоємною методикою та процесом повноцінного підходу Фонду до НОР відмивання коштів.

Організатором і координатором проведення національної оцінки повинна бути Державна служба фінансового моніторингу України (Держфінмоніторинг України).

Учасниками національної оцінки ризиків мають бути усі без виключення суб'єкти-учасники системи протидії відмиванню коштів та фінансуванню тероризму та інші зацікавлені сторони, які можуть надати сприяння у виконанні завдань НОР, а саме:

- суб'єкти державного фінансового моніторингу та суб'єкти первинного фінансового моніторингу;
- правоохоронні органи, органи прокуратури та органи судової влади;
- інші державні органи, які володіють інформацією, необхідною для виконання завдань національної оцінки ризиків;
- галузеві асоціації та саморегульовані організації, експерти, дослідники, науковці тощо.

Обмін інформацією в рамках проведення національної оцінки здійснюється з дотриманням вимог щодо захисту інформації, рівень якого повинен відповідати ступеню обмеження доступу до неї [4].

Учасники повинні гарантувати забезпечення захисту інформації з обмеженим доступом, що отримується при проведенні НОР.

Національні ризики відмивання коштів і фінансування тероризму – є одним із видів небезпеки, пов'язаної із політичною, соціальною та економічною діяльністю, яку можна реально усвідомити, оцінити ймовірність її настання, мінімізувати її негативні наслідки з урахуванням наявних ресурсів і можливостей.

Національна система оцінки ризиків в Україні повинна здійснюватись у чотири етапи: попередній етап, виявлення (ідентифікація) ризиків, аналіз, оцінка ризиків та управління ними.

Аналіз є основним етапом процесу НОР. Він включає визначення характеру, джерел, ймовірності та наслідків установлених загроз і уразливостей.

Метою даного етапу є досягнення цілісного розуміння кожного ризику, яке складається із поєднання загрози, уразливості та наслідків,

з тим, щоб надалі можна було присвоїти їм певні відносні значення.

Під час аналізу ризиків ураховуються відповідні характер і джерела ризиків, що стосуються загальної ситуації та умов країни, в самому широкому розумінні, які впливають на розвиток ризиків. Такі чинники включають політичні, економічні, географічні та соціальні аспекти й особливості, а також інші фактори, що формують структуру і конкретні обставини для існування ризиків.

Аналіз ймовірності полягає у визначенні вірогідності практичної реалізації можливого ризику, без урахування наявних заходів, що вживаються на даний момент для попередження або зниження такого ризику.

Ймовірність має бути визначена та віднесена до однієї із наступних категорій:

- малоімовірно (шансів для реалізації ризику практично не існує, але й не можна стверджувати, що їх узагалі немає);

- можливо (існують певні шанси для реалізації ризику, але відсутня вірогідність реалізації ризику за даних обставин);

- ймовірно (вірогідність реалізації ризику за даних обставин існує, але частота реалізації такого ризику є невисокою);

- дуже ймовірно (вірогідність реалізації ризику за даних обставин і частота реалізації такого ризику є високими).

Відповідно до Закону завданнями Держфінмоніторингу України є:

- збирання, оброблення та аналіз інформації про фінансові операції, що підлягають фінансовому моніторингу, інші фінансові операції або інформації, що може бути пов'язана з підозрою у відмиванні коштів та фінансуванні тероризму;

- встановлення принципів опрацювання одержаної від суб'єктів первинного фінансового моніторингу інформації про операції, що підлягають фінансовому моніторингу, та критерії аналізу таких операцій;

- створення та забезпечення функціонування єдиної державної інформаційної системи у сфері протидії відмиванню коштів і фінансуванню тероризму;

- налагодження співпраці, взаємодії та інформаційного обміну з державними органами, компетентними органами іноземних держав та міжнародними організаціями в зазначеній сфері;

- забезпечення представництва України в установленому порядку в міжнародних організаціях з питань протидії відмиванню коштів та фінансуванню тероризму.

Держфінмоніторинг України здійснює комплексний аналіз отриманої інформації. Всі отримані повідомлення розділяються за ступенями ризику і здійснюється їх тактичний та оперативний аналіз з урахуванням усієї наявної інформації. За результатами такого аналізу заводяться досьє для проведення фінансового розслідування.

Суб'єкти державного фінансового моніторингу в національній системі протидії відмиванню коштів і фінансуванню тероризму виступа-

ють головними наглядовими та контролюючими органами за діяльністю суб'єктів первинного фінансового моніторингу.

Суб'єкти державного фінансового моніторингу відповідно до Закону зобов'язані, зокрема:

- здійснювати нагляд у сфері протидії відмиванню коштів та фінансуванню тероризму за діяльністю відповідних суб'єктів первинного фінансового моніторингу, зокрема шляхом проведення планових і позапланових перевірок, у тому числі виїзних;

- забезпечувати надання методологічної, методичної та іншої допомоги суб'єктам первинного фінансового моніторингу в сфері протидії відмиванню коштів і фінансуванню тероризму;

- здійснювати регулювання та нагляд з урахуванням політики, процедур і систем контролю, оцінки ризиків у сфері протидії відмиванню коштів та фінансуванню тероризму з метою визначення відповідності заходів, що здійснюються суб'єктами первинного фінансового моніторингу, і зменшення ризиків під час діяльності таких суб'єктів у цій сфері;

- вимагати від суб'єктів первинного фінансового моніторингу виконання вимог законодавства, що регулює відносини у сфері протидії відмиванню коштів і фінансуванню тероризму, а в разі виявлення порушень вимог законодавства вживати заходів, передбачених законом;

- проводити перевірку організації професійної підготовки працівників і керівників підрозділів, відповідальних за проведення фінансового моніторингу;

- вживати відповідно до законодавства заходів щодо перевірки бездоганної ділової репутації осіб, які здійснюють управління та контроль суб'єктів первинного фінансового моніторингу;

- вживати відповідно до законодавства заходів для недопущення до управління суб'єктами первинного фінансового моніторингу, прямої чи опосередкованої істотної участі у таких суб'єктах осіб, які мають не погашену або не зняту в установленому законом порядку судимість за корисливій злочини або тероризм; у випадках, установлених законодавством, вживати заходів для недопущення формування статутних фондів відповідних суб'єктів первинного фінансового моніторингу за рахунок коштів, джерела походження яких неможливо підтвердити [3].

При проведенні оцінки ризиків суб'єктів державного фінансового моніторингу (регуляторів) пропонується оцінити ймовірність виявлення регулятором неналежного виконання суб'єктом первинного фінансового моніторингу своїх функцій і вжиття заходів впливу та ймовірність виявлення регулятором випадків сприяння працівників суб'єктів первинного фінансового моніторингу відмиванню коштів або фінансуванню тероризму.

Для проведення НОР у цій частині рекомендується зібрати і коротко описати:

- перелік наглядових органів у сфері протидії відмиванню коштів і фінансуванню тероризму;

- організацію кожного суб'єкта державного фінансового моніторингу;
- бюджет, інші ресурси, сумлінність дотримання контрольних функцій;
- повноваження державних регуляторів;
- наявність спеціального нагляду в сфері протидії відмиванню коштів і фінансуванню тероризму або чи є він частиною загального нагляду;
- чи застосовується ризик-орієнтований підхід до здійснення нагляду.

Система правоохоронних органів передбачає збір даних про розслідування та вирокі щодо відмивання коштів і фінансування тероризму та предикатних злочинів, засудження й порушення проваджень за ППО та/або використання ППО для проведення розслідувань.

Правоохоронні органи здійснюють перевірку узагальнених (додаткових) матеріалів Держфінмоніторингу України та власної інформації, розслідування кримінальних справ, і за результатами скеровують відповідні кримінальні справи до судів.

Основні питання, які необхідно вивчити при здійсненні оцінки ризиків у цій сфері, наступні:

- здатність країни переслідувати і карати випадки відмивання коштів;
- чи здатна країна виявляти і відповідним чином реагувати на відмивання коштів у різних секторах економіки;
- вимірювання уразливості різних секторів економіки до успішного відмивання коштів.

Ця частина НОР повинна складатися з аналізу діяльності різних правоохоронних органів системи протидії відмиванню коштів і фінансуванню тероризму, а саме податкових (фіскальних) органів, органів внутрішніх справ, служби безпеки, прокуратури.

Рекомендується зібрати і коротко описати:

- загальний огляд підрозділів боротьби з протидії відмиванню коштів і фінансуванню тероризму, наявність регіональних структур, сумлінність співробітників і бюджети;
- кількість кримінальних проваджень;
- які підрозділи відповідають за розслідування справ, пов'язаних з відмиванням коштів організованими кримінальними угрупованнями;
- шляхи співробітництва між підрозділами фінансової розвідки та правоохоронними органами. Обмін інформацією. Наявність спільних розслідувань.

Суб'єкти первинного фінансового моніторингу є первинною ланкою у системі фінансового моніторингу та зобов'язані вживати достатніх заходів з метою унеможливлення використання їх з метою відмивання доходів, одержаних злочинним шляхом, або фінансування тероризму.

Суб'єкти первинного фінансового моніторингу зобов'язані:

- здійснювати ідентифікацію та вивчення клієнта, зокрема при встановленні ділових відносин із ним;
- з'ясувати мету та характер майбутніх ділових відносин з клієнтами;

– здійснювати класифікацію своїх клієнтів з урахуванням критеріїв ризиків;

– відмовитися від встановлення ділових відносин або проведення фінансової операції у разі, якщо здійснення ідентифікації клієнта відповідно до вимог законодавства є неможливим.

У разі ненадання клієнтом, з яким встановлено ділові відносини, необхідної інформації для ідентифікації та вивчення фінансової діяльності суб'єкт первинного фінансового моніторингу має право відмовити йому в проведенні подальших фінансових операцій.

Результатом виконання зазначених обов'язків суб'єкта первинного фінансового моніторингу є неможливість для злочинців розмістити кошти у фінансовій системі країни.

Користувачами НОР є Держфінмоніторинг України, суб'єкти державного фінансового моніторингу, інші державні органи, що провадять діяльність у сфері фінансового моніторингу, суб'єкти первинного фінансового моніторингу їх об'єднання, інші заінтересовані особи.

Висновки. З урахуванням змін у законодавчому регулюванні, обумовлених прийняттям у жовтні 2014 року Закону України "Про запобігання та протидію легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, фінансуванню тероризму та фінансуванню розповсюдження зброї масового знищення", існує нагальна потреба нормативної деталізації вимог Національної системи оцінки ризиків. З цією метою доцільним видається розробка та прийняття Постанови Кабінету Міністрів України "Про Національну систему оцінки ризиків у сфері запобігання та протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, фінансуванню тероризму та фінансуванню розповсюдження зброї масового знищення".

Список використаних джерел

1. Revised FATF Guidance on Anti-Money Laundering and Terrorist Financing Measures and Financial Inclusion. – Paris, France, 2013. – 90 p. – February.
2. The FATF recommendations international standards on combating money laundering and the financing of terrorism & proliferation / FATF. – Paris, France. – 128 p.
3. Про запобігання та протидію легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, фінансуванню тероризму та фінансуванню розповсюдження зброї масового знищення : Закон України від 14 жовт. 2014 р. № 1702-VII // Відомості Верховної Ради України / [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1702-18>.
4. Руководство ФАТФ по применению риск-ориентированного подхода для противодействия отмыванию денег и финансированию терроризма: принципы высокого уровня и процедуры / ФАТФ. – Париж, 2007. – 106 с.

В статье анализируются положения принятого в октябре 2014 года Закона Украины “О предотвращении и противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путём, финансированию терроризма и финансированию распространения оружия массового уничтожения”, направленного на обеспечение реализации положений новых международных стандартов в сфере противодействия отмыванию средств и борьбы с финансированием терроризма, а также комплексному усовершенствованию национального законодательства в сфере финансового мониторинга.

The article focused on the analysis of adopted in October 2014, provisions of the Law “On prevention and counteraction to legalization (laundering) of the criminal proceeds, terrorism financing, or financing of proliferation of weapons of mass destruction” aimed to ensure the implementation of new international standards in the AML/TF sphere, as well as the comprehensive improvement of national legislation on financial monitoring.

Стаття надійшла до редакції журналу 10 вересня 2014 року.