



З.М. МАКАРУХА,
кандидат юридичних наук
(Інститут міжнародних відносин Київського
національного університету
імені Тараса Шевченка)

ПРАВОВІ ЗАСАДИ СПІВРОБІТНИЦТВА МІЖ УКРАЇНОЮ ТА ЄС У СФЕРІ БОРОТЬБИ З ВІДМИВАННЯМ ГРОШЕЙ ТА ФІНАНСУВАННЯМ ТЕРОРИЗМУ

Ключові слова: *Європейський Союз, відмивання грошей, імплементація, міжнародне співробітництво.*

Діяльність ЄС у кримінальній сфері протягом останніх років супроводжується підвищеною увагою до зовнішнього виміру цієї проблеми, адже імплементація *acquis* ЄС у зазначеній сфері була одним з найважливіших питань переговорів щодо вступу нових держав до ЄС у 2004 та 2007 рр., водночас безпека розглядається як фундаментальна та невід’ємна складова співробітництва ЄС з сусідніми країнами. Як зазначає Марі Кремона, таке співробітництво є необхідною умовою забезпечення «безпеки в самих сусідніх державах, в регіоні, на зовнішніх кордонах ЄС та в рамках ЄС» [5], на цьому наголошується і у заявах та деклараціях Комісії та Ради [14]. «Забезпечення безпеки в сусідніх державах» є важливою частиною Європейської Стратегії Безпеки [18], що відображено у Планах дій між ЄС та сусідніми державами, відповідно до яких основними напрямками співробітництва в сфері безпеки є боротьба з організованою злочинністю і тероризмом; боротьба з відмиванням грошей, включаючи протидію фінансуванню тероризму;

торгівля людьми; боротьба з наркотиками; боротьба з корупцією. План дій Україна — ЄС у сфері юстиції, свободи та безпеки (далі — План дій у сфері ЮСБ), у цьому відношенні, не є винятком.

Співробітництво між Україною та ЄС у сфері боротьби з відмиванням грошей, включаючи протидію фінансуванню тероризму, відбувається, відповідно до Плану дій Україна — ЄС, у сфері ЮСБ, за трьома основними напрямками: імплементація законодавства згідно з міжнародними стандартами (наприклад, стандартами FATF), європейськими (зокрема, Конвенцією Ради Європи про відмивання, пошук, арешт та конфіскацію доходів, одержаних злочинним шляхом, та про фінансування тероризму) і стандартами ЄС; співробітництво з міжнародними організаціями (а саме Групою з розробки фінансових заходів боротьби з відмиванням коштів (FATF) та Спеціальним комітетом експертів з питань оцінки заходів боротьби з відмиванням коштів та фінансуванням тероризму (MONEYVAL) Ради Європи), а також відповідними службами дер-

жав — членів ЄС (взаємодія та обмін інформацією між підрозділами фінансових розвідок); навчання фахівців з фінансового моніторингу (суддів, працівників прокуратури, митників, співробітників правоохоронних органів та інших).

За останні роки проблема відмивання грошей, що набуває нових форм, істотно зросла у порівнянні з обсягами залучених та інвестованих в Україну коштів [1]. Доходи, одержані злочинним шляхом (для проведення повторного інвестування), «відмиваються» за допомогою різних фінансових операцій (депозит, зняття коштів, банківські перекази та ін.).

У вересні 2001 р. FATF віднесла Україну до «чорного списку» країн, які не співпрацюють у сфері боротьби з відмиванням коштів [20]. Серед основних недоліків зазначалася недовіра державної системи інформування фінансової розвідки щодо операцій (які підлягають фінансовому моніторингу), що свідчило про неефективність протидії відмиванню грошей.

У цьому зв'язку, 28 листопада 2002 р. було прийнято Закон України «Про запобігання та протидію легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом» (набрав чинності 12 червня 2003 р.) [8], який хоч і вдосконалив національне законодавство у зазначеній сфері та позитивно вплинув на імідж України, проте мав низку недоліків, зокрема невідповідність європейським та міжнародним стандартам.

З метою забезпечення відповідності Сорока і Дев'яти спеціальним рекомендаціям FATF (у червні 2003 р. на Берлінському засіданні FATF прийнята нова редакція) [13], Конвенції ООН про боротьбу з фінансуванням тероризму 1999 р. [10] (ратифіковано Україною Законом України від 12 вересня 2002 р. [7]), а також Директиві Європарламенту та Ради ЄС 2005/60 від 26 жовтня 2005 р. «Про запобігання використанню фінансової системи з метою відмивання коштів та фінансування тероризму» [17] та Директиві 2006/70 від 1 серпня 2006 р. «Про імплемента-

ційні заходи до Директиви 2005/60» [16], 18 травня 2010 р. прийнято Закон України «Про внесення змін до Закону України «Про запобігання та протидію легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом» (далі — Закон, набрав чинності 20 серпня 2010 р.) [9]. Крім того, внесення змін до законодавства України у вказаній сфері дозволить завершити процес ратифікації Конвенції Ради Європи про відмивання, пошук, арешт та конфіскацію доходів, одержаних злочинним шляхом, та про фінансування тероризму від 16 травня 2005 р. (підписана у Варшаві і є суттєво допрацьованою та удосконаленою редакцією Страсбурзької конвенції Ради Європи 1990 р.), яка підписана Україною 29 листопада 2005 р. [11].

Імплементуючи Сорок рекомендацій FATF, Закон розширює перелік суб'єктів первинного фінансового моніторингу (фінансових посередників) за рахунок нотаріусів, адвокатів, суб'єктів підприємницької діяльності, що надають юридичні послуги, торговців нерухомістю (ріелторів), операторів поштового зв'язку (в частині здійснення ними переказу грошей), торговців дорогоцінними металами і дорогоцінним камінням, аудиторів, аудиторських фірм, юридичних осіб, які проводять будь-які лотереї, суб'єктів підприємницької діяльності, що надають послуги з бухгалтерського обліку, та деяких інших представників нефінансових професій.

Встановлюється обов'язок для фінансових посередників вживати посилені застережні заходи стосовно клієнтів, діяльність яких свідчить про підвищений ризик проведення ними операцій, пов'язаних з відмиванням коштів та фінансуванням тероризму. Зокрема, такі заходи мають вживатись у разі встановлення і здійснення ділових відносин із іноземними політичними діячами та іноземними фінансовими установами.

У зв'язку з розширенням переліку фінансових посередників розширюється відповідно перелік суб'єктів державного фінансового моніторингу (державних регу-

ляторів), які здійснюють функції регулювання і нагляду. Це — міністерства юстиції, фінансів, транспорту та зв'язку, економіки.

Передбачено здійснення розподілу конфіскованих активів, одержаних внаслідок легалізації (відмивання) доходів або фінансування тероризму, згідно з яким такі кошти зараховуються до державного бюджету.

Необхідно також зазначити, що у відповідності зі статтями 3, 4 та 47 Конвенції Ради Європи про відмивання, пошук, арешт та конфіскацію доходів, одержаних злочинним шляхом та про фінансування тероризму, Законом передбачається посилення заходів в частині призупинення підозрілих фінансових операцій. Так, ст. 121 Закону вже встановлено механізм зупинення суб'єктами первинного фінансового моніторингу фінансової операції, якщо її учасником або вигодоодержувачем за нею є особа, яку включено до переліку осіб, пов'язаних із здійсненням терористичної діяльності, та механізм подальшого зупинення такої фінансової операції. Законом також запроваджується механізм зупинення фінансових операцій, пов'язаних не тільки з фінансуванням тероризму, але й з відмиванням коштів.

Відповідно до Директиви Європейського Парламенту та Ради 2005/60 диференційовано підхід до порогової суми фінансової операції, після якої така операція підлягатиме обов'язковому фінансовому моніторингу.

З метою реалізації 9-ї Спеціальної рекомендації FATF по боротьбі з фінансуванням тероризму на Державну митну службу покладається обов'язок повідомляти про випадки перевезення через державний кордон готівки, обігових грошово-кредитних документів, дорогоцінних металів, дорогоцінного каміння та виробів з них, а також культурних цінностей.

Слід зазначити, що у сучасній слідчій та судовій практиці у справах про легалізацію доходів, одержаних злочинним шляхом, виникають складнощі. Адже відповідно до

ч. 1 ст. 209 Кримінального кодексу України обов'язковою умовою, за якої настає відповідальність за відмивання доходів, є одержання таких доходів унаслідок вчинення суспільно небезпечного протиправного діяння (не всі суспільно-небезпечні діяння криміналізовані, відповідно не всі вони є злочинами). Складнощі виникають при вирішенні питання, чи доходи були отримані саме злочинним шляхом та внаслідок якого суспільно небезпечного протиправного діяння здобуті кошти, зумовлюють тенденцію нечастого застосування судами ст. 209 Кримінального кодексу України. Можливими варіантами вирішення цієї проблеми, вказаними у доктрині кримінального права України, є проведення чіткої класифікації об'єктів злочину легалізації (відмивання) доходів, здобутих злочинним шляхом [2], а також усунення недоліків формулювання диспозиції ч. 1 ст. 209 Кримінального кодексу України (в якій відсутні поняття «легалізація» та конкретизація інших понять, зокрема, «кошти» та «доходи») [4].

Відповідно до частини 9 ст. 22 Закону України «Про внесення змін до Закону України «Про запобігання та протидію легалізації (відмивання) доходів, одержаних злочинним шляхом» Державний департамент фінансового моніторингу, що діє у складі Міністерства фінансів України, забезпечує співробітництво з Групою з розробки фінансових заходів боротьби з відмиванням коштів (FATF), Егмонтською групою підрозділів фінансової розвідки світу (Україна набула членство у 2004 р.) та іншими міжнародними організаціями, діяльність яких спрямована на забезпечення міжнародного співробітництва у сфері запобігання та протидії відмиванню коштів і фінансуванню тероризму, зокрема із Спеціальним комітетом експертів з питань оцінки заходів боротьби з відмиванням коштів та фінансуванням тероризму (MONEYVAL), Євразійською групою протидії відмиванню коштів та фінансуванню тероризму (далі — ЄАГ).

FATF є міжурядовою організацією (створеною відповідно до рішення саміту

«великої сімки» в Парижі в 1989 р., що налічує 34 члени), метою якої є розробка та впровадження політики у сфері боротьби з відмиванням коштів та фінансуванням тероризму як на національному, так і міжнародному рівнях. Україна не є членом FATF, оскільки однією з основних умов членства є доведення ефективності національної системи протидії відмиванню доходів, а також виконання усіх рекомендацій цієї організації. Наразі вступ України у FATF є довгостроковою метою. Допомогти заслужити членство в організації може набуття статусу спостерігача [3]. Поки що співробітництво України з FATF відбувається у формі участі Держфінмоніторингу у заходах цієї організації [19].

З 2002 р. експерти Держфінмоніторингу на постійній основі беруть участь та представляють інтереси України в MONEYVAL. Комітет створений у вересні 1997 р. за рішенням Комітету Міністрів Ради Європи для здійснення незалежного та загального аналізу боротьби з легалізацією кримінальних коштів, які були прийняті у 21 країні — члені Ради Європи та які не є членами FATF (у своїй роботі MONEYVAL враховує методи та процедури FATF). Метою діяльності Комітету MONEYVAL є створення системи заходів боротьби з відмиванням коштів та фінансуванням тероризму, а також дотримання міжнародних стандартів та найкращої практики. Як член MONEYVAL, Україна бере участь у всіх формах діяльності Комітету. По-перше, українські експерти тричі на рік беруть участь у Пленарних засіданнях Спеціального експертного комітету, під час яких розглядаються звіти держав-членів та готуються рекомендації по кожному з них. По-друге, українська сторона залучається до процедури взаємної оцінки заходів країн-членів щодо протидії відмиванню коштів та фінансуванню тероризму. За результатами оцінки готується звіт, що включає визначення проблемних питань та рекомендації по вдосконаленню системи. По-третє, за участю українських фахівців проводяться типологічні дослідження

щодо методів, схем та тенденцій відмивання коштів та фінансування тероризму.

Окрім цього, Україні надано статус спостерігача у Євразійській групі з протидії легалізації злочинних доходів і фінансуванню тероризму, яка була створена (за типом FATF) 6 жовтня 2004 р. в Москві, на основі Декларації, підписаної представники компетентних органів Білорусі, Республіки Казахстан, Киргизької Республіки, Китаю, Російської Федерації та Республіки Таджикистан [6]. Представники Держфінмоніторингу України на постійній основі беруть участь в засіданнях Робочих груп, Пленарних засіданнях та міжнародних заходах ЄАГ.

Держфінмоніторинг з 2004 р. є членом Групи підрозділів фінансової розвідки «Егмонт» (за назвою палацу Егмонт-Аренберг, де проходило її перше засідання). У червні 1995 р. у Брюсселі відбулась зустріч представників 24 країн та ряду міжнародних органів, включаючи FATF, Інтерпол, Європол, Європейську комісію, Всесвітню митну організацію та ін., на якій було прийнято рішення про створення неформального об'єднання національних відомств, які виконують функції фінансової розвідки. Егмонтська група (як і FATF) не є міжнародною організацією (не базується на міжнародному договорі, не має постійно діючих робочих органів, штаб-квартири і власного бюджету), а радше динамічною небюрократичною структурою, яка об'єднує професіоналів-практиків в інтересах розвитку міжнародного співробітництва у сфері боротьби з відмиванням доходів (на сьогодні поєднує фінансові розвідки 117 країн світу). Відповідно до Заяви про цілі, прийнятої 24 червня 1997 р. у Мадриді, основними задачами Групи «Егмонт» є сприяння створенню нових підрозділів фінансової розвідки та розвиток співробітництва між ними, перед усім в частині інформаційного обміну. Іншими важливими напрямками роботи Егмонтської групи є тренінгові діяльність (виявлення потреб і можливостей для навчання персоналу ПФР, публікація збірників модель-

них справ відмивання доходів та фінансування тероризму, які використовуються у типологічних дослідженнях FATF) та робоча група з оперативної взаємодії (розглядає можливості спільної роботи підрозділів фінансової розвідки з конкретних справ і стратегічних проєктів, таких як страхові схеми і ін.).

Важливе значення у боротьбі з відмиванням доходів, здобутих злочинним шляхом має двостороннє співробітництво Держфінмоніторингу, з відповідними підрозділами фінансової розвідки держав-членів ЄС.

Наразі Україною укладено Меморандуми про взаєморозуміння щодо співробітництва в сфері протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, та фінансуванню тероризму з Чеською Республікою (від 10 листопада 2004 р.), Республікою Польща (від 14 квітня 2004 р.) Латвійською Республікою (від 19 травня 2008 р.), Сполученим Королівством Великобританії і Північної Ірландії (від 17 жовтня 2007 р.), Португальською Республікою (від 24 березня 2004 р.), Королівством Нідерландів (від 23 грудня 2008 р.), Литовською Республікою (від 23 березня 2005 р.), Республікою Болгарія (від 20 січня 2005 р.), Французькою Республікою (від 13 жовтня 2004 р.), Республікою Кіпр (від 3 серпня 2004 р.), Республікою Словенія (від 11 грудня 2003 р.), Італійською Республікою (від 11 грудня 2003 р.), Румунією (від 17 березня 2004 р.), Королівством Іспанія (від 21 жовтня 2003 р.), Естонською Республікою (від 16 жовтня 2003 р.), Словацькою Республікою (від 23 вересня 2003 р.), Королівством Бельгія (від 19 вересня 2003 р.) [12].

Зазначені Меморандуми (які є типовими) передбачають взаємодію договірних сторін, на основі принципу взаємності, з питань щодо збору, обробки та аналізу інформації, що є в їх розпорядженні та стосується фінансових операцій, стосовно яких є підозри, що вони пов'язані з легалізацією (відмиванням) доходів, одержаних злочинним шляхом, та фінансуванням тероризму,

а також юридичних чи фізичних осіб, які пов'язані із здійсненням таких операцій. Обмін будь-якою доступною інформацією, що є суттєвою для розслідування злочинів щодо фінансових операцій, які мають відношення до відмивання доходів, здійснюється за ініціативою або на запит однієї зі сторін (який супроводжується стислим обґрунтуванням та переліком основних фактів).

Що стосується такого напряму співробітництва між Україною та ЄС у сфері ЮСБ, як навчання фахівців з фінансового моніторингу, слід зазначити, що 13 грудня 2004 р. при Держфінмоніторингу України утворений Навчально-методичний центр перепідготовки та підвищення кваліфікації спеціалістів з питань фінансового моніторингу в сфері боротьби з легалізацією (відмиванням) доходів, одержаних злочинним шляхом, і фінансуванням тероризму. Центр здійснює координацію та методичне забезпечення діяльності суб'єктів первинного фінансового моніторингу у зазначеній сфері.

Водночас у квітні 2009 р. в Україні завершено Проєкт по боротьбі з відмиванням коштів та фінансуванням тероризму в Україні MOLI-UA-2 (що був продовженням Проєкту MOLI-UA 2003—2005 рр.) за підтримки Європейської Комісії та Ради Європи в рамках Регіональної програми взаємодії TACIS. Окрім приведення законодавства України у відповідність до міжнародних та європейських стандартів, проєкт був спрямований на підвищення кваліфікації особового складу ключових установ системи боротьби з відмиванням коштів України та розвиток організаційної та технічної інфраструктури цієї системи. В рамках проєкту узагальнено стратегії і програми навчальних закладів та інституцій, які працюють у сфері боротьби з відмиванням коштів, підготовлено платформи дистанційного навчання на базі Навчально-методичного центру Держфінмоніторингу, проведено низку навальних семінарів та міжнародних конференцій [14, 15].

Отже, Україна пройшла складний шлях від включення до «чорного списку»

країн, які не співпрацюють у сфері боротьби з відмиванням коштів та фінансуванням тероризму, до вироблення належних правових основ у зазначеній сфері, що відповідають сучасним міжнародним та європейським стандартам. Проте удосконалена відповідно до Закону України «Про внесення змін до Закону України про запобігання та протидію легалізації (відмивання) доходів, одержаних злочинним шляхом» 2010 р. національна система протидії відмиванню доходів має підтвердити на практиці свою ефективність.

Водночас кінцевої точки в процесі боротьби з «брудними грошми» не існує. У цьому напрямі в світі відбувається постійний рух, постійне вдосконалення методів роботи. Тому Україна має не лише виконувати рекомендації FATF та імплементувати міжнародні і європейські стандарти, але й якомога активніше залучатися до участі у всіх формах міжнародного співробітництва щодо протидії та боротьби з відмиванням грошей і фінансуванням тероризму, з метою остаточної інтеграції нашої країни у світову систему фінансової прозорості й протидії відмиванню коштів.

Список літератури:

1. Берізко В.М. Деякі питання вдосконалення законодавства щодо боротьби з відмиванням «брудних» грошей / В.М. Берізко // Бюлетень Міністерства юстиції України. — 2010. — № 2(100).
2. Доля Л.М. Класифікація об'єктів злочину легалізації (відмивання) доходів, здобутих злочинним шляхом / Л.М. Доля // Боротьба з організованою злочинністю та корупцією (теорія і практика). — 2008. — № 18.
3. Кукса В. Україна і FATF: від санкцій до співробітництва / В. Кукса // Дзеркало тижня. — 2004 (6—12 березня). — № 9(484).
4. Міловідов Р. Недоліки статті 209 КК України як вади застосування кримінальної відповідальності за легалізацію (відмивання) доходів, отриманих злочинним шляхом / Р. Міловідов, Н. Розенфельд // Право України. — 2009. — № 10.
5. Cremona M., Hillion C. L'Union fait la force? Potential and Limitations of the European Neighbourhood Policy as an Integrated EU Foreign and Security Policy / M. Cremona, C. Hillion, EUI Working Paper LAW. — № 2006/39.
6. Декларация об учреждении Евразийской группы по противодействию легализации преступных доходов и финансированию терроризма (Москва, 6 октября 2004 г.) [Электронный ресурс]. — Режим доступа : <http://www.sdfm.gov.ua/content/File/pdf/declaration.pdf>
7. Закон України «Про ратифікацію Конвенції ООН про боротьбу з фінансуванням тероризму» від 12 вересня 2002 р. // Відомості Верховної Ради України. — 2002. — N 43. — Ст. 316
8. Закон України «Про запобігання та протидію легалізації (відмивання) доходів, одержаних злочинним шляхом», від 28 листопада 2002 р. // Відомості Верховної Ради України. — 2003. — N 1. — Ст. 2.
9. Закон України «Про внесення змін до Закону України про запобігання та протидію легалізації (відмивання) доходів, одержаних злочинним шляхом» від 18 травня 2010 р. [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?page=1&nreg=2258-17>
10. Конвенція ООН про боротьбу з фінансуванням тероризму 1999 р. [Електронний ресурс]. — Режим доступу : http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=995_518
11. Конвенція Ради Європи про відмивання, пошук, арешт та конфіскацію доходів, одержаних злочинним шляхом, та про фінансування тероризму, від 16 травня 2005 р.

[Електронний ресурс]. — Режим доступу : http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=994_948

12. Меморандуми про взаєморозуміння між Державним департаментом фінансового моніторингу, що діє у складі Міністерства фінансів України, та відповідними підрозділами фінансової розвідки держав-членів ЄС щодо співробітництва в сфері протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, та фінансуванню тероризму [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?user=c&find=1&typ=19>

13. Сорок і Дев'ять спеціальних рекомендації FATF (у редакції 2003 р.) [Електронний ресурс]. — Режим доступу : http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=835_001

14. COM(2004) 373

15. GAERC Council of 13-14 December 2004, doc 15461/04 (Press 344), pp.9-10.

16. Commission Directive 2006/70/EC of 1 August 2006 laying down implementing measures for Directive 2005/60/EC of the European Parliament and of the Council as regards the definition of politically exposed person and the technical criteria for simplified customer due diligence procedures and for exemption on grounds of a financial activity conducted on an occasional or very limited basis // Official Journal L 214, 4.8.2006, p. 29—34.

17. Directive 2005/60/EC of the European Parliament and of the Council of 26 October 2005 on the prevention of the use of the financial system for the purpose of money laundering and terrorist financing (Text with EEA relevance) // Official Journal L 309 25.11.2005, p. 15—36.

18. European Parliament resolution of 19 February 2009 on the European Security Strategy and ESDP // Official Journal C 76 E/13, 26.03.2010.

19. FATF / http://www.sdfm.gov.ua/articles.php?cat_id=57&lang=uk

20. <http://ua.korrespondent.net/business/241562>

РЕЗЮМЕ

Стаття посвячена аналізу законодавства України, імплементації міжнародних і європейських норм і стандартів, а також правового регулювання співпраці України з державами-членами ЄС в сфері боротьби з отриманням «грязних» грошей.

SUMMARY

The Article is devoted to analysis of the Ukrainian legislation, implementation of International and European norms and standards, as well as legal regulation of cooperation between Ukraine and member-states of the EU in sphere of the prevention of money laundering.

Рекомендовано кафедрою прав людини, міжнародного та європейського права

Подано 22.09.10