

УДК 336.71.078.3

**Напрямки врахування досвіду FINTRAC
при удосконаленні системи фінансового моніторингу в Україні**
к.е.н., проф. С.В. Леонов., ас. О.О. Куришко

*Державний вищий навчальний заклад
«Українська академія банківської справи НБУ», Суми, Україна*

Анотація

В статті розглянуто особливості організації та проведення заходів щодо протидії легалізації доходів, отриманих злочинним шляхом, в спеціальному фінансовому органі Канади. Визначено можливості та напрямки застосування досвіду організації фінансового моніторингу Канади в Україні.

Аннотация

В статье рассмотрены особенности организации и проведения мероприятий по противодействию легализации доходов, полученных преступным путем, в специальном финансовом органе Канады. Определены и направления применения опыта организации финансового мониторинга Канады в Украине

Summary

The article studies the features of organization and holding of measures concerning the counteraction of the legalization of funds obtained illegally, in a special finance authority in Canada taking into consideration the modern experience of organization of financial monitoring system. Defined areas of application opportunities and experience of financial monitoring of Canada in Ukraine

Вступ. Ефективність діяльності органів фінансового моніторингу в бі-

льшості країн світу визначається не лише координацією діяльності суб'єктів фінансового моніторингу, але й інтенсивністю співпраці між підрозділами фінансової розвідки різних країн та міжнародних організацій. Державний комітет фінансового моніторингу України (ДКФМУ) тісно співпрацює з відповідними організаціями із з 117 країн світу в сфері боротьби з легалізацією (відмиванням) доходів, отриманих злочинним шляхом, та фінансування тероризму. Отримана від іноземних партнерів фінансова інформація про операції, пов'язані з протиправною діяльністю, дозволяє у більш повному обсязі розслідувати складні транснаціональні схеми легалізації доходів. Найбільш активний обмін інформацією у 2009 р. здійснювався з підрозділами фінансової розвідки Латвії, Литви, Кіпру, США, Великобританії, Польщі, Російської Федерації, Німеччини, Естонії, Британських Віргінських Островів та Молдови. У рамках обміну інформацією протягом 2009 року ДКФМ відправлено 572 запити до іноземних організацій аналогічної спрямованості, від них отримано 146 запитів [3]. Враховуючи зростання обсягів зовнішньоекономічної діяльності України та Канади за 2005-2009 рр., зростає актуальність підвищення співпраці між органами фінансового моніторингу цих країн. При цьому важливим є використання в діяльності ДКФМУ напрацювань та світового досвіду провідних підрозділів фінансової розвідки, в тому числі підрозділів фінансової розвідки Канади.

Аналіз останніх досліджень та публікацій. Проблеми та перспективи розвитку системи фінансового моніторингу в Україні знайшли відображення в роботах П.П. Андрушко, Б.С. Болотського, Л.К. Виноградова, Б.В. Волженкіна, А.Ф. Волобуєва, В.В. Голіна, В.А. Журавля, Н.Ф. Кузнєцова, О.В. Київця, В.О. Мандибура та ін. В той же час, невирішеними остаточно залишаються питання розробки механізмів впровадження у вітчизняну практику тих схем та механізмів боротьби з легалізацією доходів, які з успіхом використовуються в промислово розвинених країнах. Так, зокрема, досвід боротьби з легалізацією (відмиванням) доходів, отриманих злочинним шляхом, накопичений в Канаді, система фінансового моніторингу якої традиційно вважається однією з най-

більш досконалих, відображено в наукових роботах Дж. Сімсера [27], Н. Бурбіджа [22], Р. Гордона [24], Х. Патріка Глена [23], П. Алдріджа [14], Г. Стесенса [28], П. Лілея [19], Дж. Річардса [25], Д. Хоптона [17], П. А. Скотта [26], Н. Кохана [18], Дж. Мадінгера [20], В. Мюлера [21], К. Каліна [21], Дж. Голдсвора [21] та ін.

Постановка проблеми. Метою статті є обґрунтування шляхів удосконалення системи фінансового моніторингу в Україні з урахуванням досвіду Канадського Центру аналізу фінансових операцій та звітів (FINTRAC).

Результати дослідження. В більшості країн світу, що активно здійснюють протидію легалізації доходів, отриманих незаконним шляхом, створено та функціонують спеціальні органи, які оцінюють правомірність проведення фінансової операції з точки зору фінансового моніторингу (табл. 1).

Таблиця 1

Дані про створення та підпорядкування органів фінансового моніторингу в країнах світу

<i>Країна</i>	<i>Назва органу</i>	<i>Рік створення</i>	<i>Підпорядкування</i>	<i>Гранична сума моніторингу</i>
Росія	Федеральна служба по фінансовому моніторингу [1]	2001	Уряд	600 000 рублів (близько \$ 19 300)
США	FinCen [2]	1990	Міністерство фінансів	\$ 10 000
Україна	ДКФМУ [3]	2002	Уряд	150 000 грн.
Канада	FINTRAC [4]	2000	Міністерство фінансів	\$ 10 000
Японія	Japan financial Intelligence Office [5]	1998	Міністерство фінансів	-
Болгарія	Bureau of Financial Intelligence [6]	2003	Міністерство фінансів	30 000 левів (близько \$ 18 800)
Аргентина	Unidad de Informacion Financiera [7]	2000	Міністерство юстиції, безпеки і прав людини	50 000 песо (близько \$ 50 000)
Бразилія	Conselho de Controle de Atividades Financieras [8]	1998	Міністерство фінансів	100 000 реалів (близько \$ 50 000)
Італія	UIC (SAR) [9]	1991	Банк Італії	EUR 12 500
Франція	TRACFIN [10]	1990	Міністерство фінансів	-
Бельгія	CTIF-CFI [11]	1993	Міністерство фінансів	EUR 10 000
Нідерланди	Financial Intelligence Unit [12]	2006	Департамент інформаційної поліції	EUR 15 000
Австралія	Australian Transaction Reports and Analysis Centre [13]	1989	Уряд	AUD 10 000

Однією з країн, що досягла найбільших успіхів в організації фінансового моніторингу, є Канада. В 2000 р. в Канаді з метою формування національної системи протидії легалізації доходів, отриманих злочинним шляхом, створено спеціалізований орган фінансового моніторингу - Financial Transaction and Report Analysis Center (FINTRAC), що підпорядковується Міністерству фінансів Канади. Метою діяльності FINTRAC є сприяння громадській безпеці Канади і захист цілісності фінансової системи країни шляхом виявлення та запобігання легалізації доходів і фінансування тероризму.

FINTRAC виконує функцію збору звітів про фінансові операції та іншої інформації для цілей аналізу і розкриття розвідувальної інформації, що стосується передбачуваних доходів від злочину або потенційного фінансування терористичної діяльності. FINTRAC проводить обов'язковий моніторинг тих фінансових операцій, сума за якими складає 10000 доларів США та більше в одній транзакції протягом доби або в двох та більше переказах, якщо відповідальний за фінансовий моніторинг працівник фінансової установи володіє інформацією про розподіл транзакції декількома платежами або від однієї фізичної чи юридичної особи [24].

Розробляючи власні методичні рекомендації щодо здійснення фінансового моніторингу, FINTRAC розглядає три етапи у процесі відмивання грошей:

- етап розміщення, який передбачає розміщення доходів, отриманих злочинним шляхом, у фінансову систему;
- етап розшарування, який включає перетворення доходів від злочинної діяльності в іншу форму і створення складних схем проведення фінансових операцій, щоб приховати джерела і права власності від органів фінансового моніторингу (цей етап може включати такі угоди, як покупка і продаж акцій, товарів або іншого майна);
- етап інтеграції, який передбачає процес повернення доходів, отриманих злочинним шляхом, в економіку країни з метою їх легалізації [4].

Щорічно FINTRAC публікує звіт про стан боротьби з легалізацією доходів, отриманих злочинним шляхом в Канаді, в якому визначає нові фінансові механізми та технології, які могли б бути використані для легалізації доходів або фінансування терористичної діяльності в Канаді. В разі виявлення порушень в сфері протидії легалізації доходів FINTRAC може застосовувати адміністративні штрафи, розмір яких коливається в залежності від обсягу фінансових порушення і може складати 1, 100 та 500 тис. дол. США.

У червні 2002 року FINTRAC став членом Егмонтської групи підрозділів фінансової розвідки (ПФР), метою якої є зміцнення співробітництва та обміну інформацією на підтримку країн-членів у боротьбі з легалізацією доходів і фінансуванням терористичних режимів. В даний час FINTRAC співпрацює з 101 країною світу щодо комунікації та обміну інформацією, відомостями і досвідом між ПФР. Це дозволяє FINTRAC зміцнювати взаємини з підрозділами фінансової розвідки по всьому світу і сприяє створенню двосторонніх угод про обмін інформацією між ПФР.

Порівняємо діяльність FINTRAC та ДКФМ за основними напрямками.

В першу чергу, слід відзначити, що в Україні ***стратегічного плану розвитку системи фінансового моніторингу*** не розроблено. В той же час, в Канаді такий план складають на кожні три роки, зокрема, на 2010-2012 рр. в основі цього плану визначено шість стратегічних пріоритетів, які повинні реалізувати FINTRAC:

- 1) підвищення відповідальності органів фінансового моніторингу та партнерів з урахуванням нових тенденцій та напрямків протидії легалізації доходів, отриманих злочинним шляхом;
- 2) впровадження більш жорсткої політики щодо посилення боротьби з легалізацією доходів та фінансуванням терористичної діяльності;
- 3) оптимізація ризику недотримання програм і законодавчих вимог щодо заходів з протидії легалізації доходів, отриманих злочинним шляхом;

- 4) використання інноваційного підходу в операційних процесах з метою підвищення їх ефективності та результативності;
- 5) поширення провідного досвіду і підвищення якості роботи співробітників;
- 6) розширення співпраці в рамках міжнародних організацій з партнерами та зацікавленими сторонами [4].

Порівняльний аналіз фінансового забезпечення органів протидії легалізації злочинних доходів та фінансування тероризму в Україні та Канаді (табл. 2) дозволяє стверджувати про зовсім різну внутрішню структуру їх бюджетів.

Таблиця 2

Напрямки фінансування FINTRAC та ДКФМ за 2007-2009 рр., млн. дол. США [3, 4]

Стаття	2007		2008		2009	
	Канада	Україна	Канада	Україна	Канада	Україна
Операційні витрати	36,2	3,3	45,7	2,0	44,9	0,5
Субсидії та внески	-	0,3	1,3	0,3	1,8	0,3
Заробітна плата та відрахування	3,2	4,7	4,1	4,1	4,2	3,6
Разом	39,4	8,3	51,1	6,4	50,9	4,4

Враховуючи розширення напрямків діяльності FINTRAC протягом 2007-2009 років, спостерігалось нарощування державного фінансування даного спеціалізованого органу Канади, при цьому тактичні цілі фінансування протягом даного періоду змінювалися. За 2007 р. загальний обсяг фінансових ресурсів, доступних для FINTRAC, збільшився з 34,0 млн. дол. США до 40,3 млн. дол. США. Фактичні витрати на діяльність FINTRAC в 2007 р. склали 39,4 млн. дол. США. У 2008 р. фінансування FINTRAC збільшилося до 53,5 млн. дол. США. При цьому додаткові ресурси були виділені на цільові внески до Егмонтської групи та фінансування Національної стратегії боротьби з наркотиками. Фактичні витрати за 2008 р. склали 51,1 млн. дол. США. В 2008-2009 рр. фінансування FINTRAC склало 56,8 млн. дол. США, в тому числі суму 5,11 млн. дол. США були перепрофільовані з 2008 рр. для реалізації нових ініціатив. Фактичні витрати в 2009 рр. склали 50,6 млн. дол. США, при цьому 1,85 млн. дол.

США будуть перепрофільовані на 2010 рр. Особливістю в фінансуванні FINTRAC є перенесення невикористаних в поточному бюджетному періоді коштів на наступний рік.

Провівши аналіз фінансування діяльності ДКФМ, слід відмітити, що спостерігалася тенденція зменшення обсягів фінансових ресурсів на 3,9 млн. дол. США за 2007-2009 рр., що були виділені на організацію діяльності спеціалізованого органу фінансового моніторингу в Україні. Крім того, структура видатків діяльності ДКФМ вказує, що основною статтею видатків в Україні є оплата праці (до 82% всього бюджету в 2009 р.), в той час як в Канаді – операційні витрати (в основному забезпечення FINTRAC новітніми засобами та технологіями збору і аналізу інформації про легалізацію доходів та фінансування тероризму), а витрати на оплату праці складали до 8,2% всього бюджету в 2009 р.

Проведемо порівняльний аналіз кадрового забезпечення роботи органів фінансового моніторингу в Україні та Канаді. Станом на 31.12.2009 р. в FINTRAC працювало 295 осіб [15]. Штатна чисельність ДКФМ в 2009 р. складала 349 осіб, у тому числі 162 – в регіонах [3]. Чисельність працівників, задіяних в діяльності спеціалізованого державного органу в Україні на 18,3 % є вищою, ніж в Канаді, проте ефективність їх діяльності за показниками обсягу протидії легалізації доходів є значно нижчою, що вказує на неефективність організації як роботи самого ДКФМ, так і механізму координації діяльності суб'єктів фінансового моніторингу в Україні загалом.

Дослідимо ефективність функціонування органів фінансового моніторингу в Україні та Канаді. Протягом 2009 р. FINTRAC в 556 випадках розкриття інформації виявлено 474 факти легалізації доходів, отриманих злочинним шляхом, 52 факти фінансування тероризму та інших загроз безпеці Канади, а 30 випадків були пов'язані з всіма трьома видами порушень. В той же час, ДКФМ України підготував 1134 узагальнених матеріалів до правоохоронних органів, проте судом розглянуто та винесено вироків лише 119, що вказує на неефективність обміном інформації суб'єктів фінансового моніторингу.

нгу та правоохоронних органів, оскільки лише кожна десята справа по факту легалізації доходів була успішно завершена, що сприяє подальшому зростанню легалізації доходів в Україні. При цьому правоохоронними органами накладено арешт на грошові кошти та інше майно на загальну суму 4819,2млн. грн. (з них – 4 665,9 млн. грн. – цінні папери) та вилучено на суму 742,2 млн. грн. (з них – 690 млн. грн. – цінні папери), що вказує на недієвість системи фінансового моніторингу (лише 15,4% обсягу виявлених сум легалізації коштів вилучено) та основні інструменти легалізації доходів (96,8% виявлених легалізованих доходів з використанням цінних паперів).

Порівняємо інформаційну забезпеченість органів фінансового моніторингу в Україні та Канаді. Враховуючи значний обсяг операцій, що підлягають фінансовому моніторингу в Канаді відповідно до встановлених законодавчо критеріїв, автоматизована система збору, обробки та аналізу даних про фінансові операції надає можливість ефективно використовувати модель комплексної оцінки легалізації доходів і фінансування терористичної діяльності. В Україні ж не існує єдиного інформаційного комплексу по збору, обміну та аналізу інформації між суб'єктами фінансового моніторингу, при цьому частина інформації взагалі подається в паперовому вигляді, що створює передумови для несвоєчасного інформування та оброблення інформації ДКМФ.

Враховуючи значну кількість фінансових органів, що проводять слідчу діяльність щодо фактів легалізації доходів, необхідно визначити ефективну координацію діяльності FINTRAC з ними. В 2009 р. 68 % розритої інформації було направлено до Королівської канадської кінної поліції (Royal Canadian Mounted Police), а інша інформація була відправлена до різних правоохоронних органів та установ-партнерів, а також іноземних підрозділів фінансової розвідки. Найбільш значні зміни виявилися в збільшенні числа розкриття інформації для Агентства з доходів Канади (27 %) та Канадського агентства прикордонної служби (14 %). В Україні ж в 2009 р. основними напрямками розкриття інформації та направлення узагальнених матеріалів є МВС (35,9%), СБУ (31,6%), ДПА (28,1%), ГПУ (4,4%) [3].

Основними джерелами інформації, що використовується в процесі фінансового моніторингу FINTRAC, є добровільно надана інформація (59%), повідомлення про підозрілі операції (13%), профільні доповіді (5%), інформація з відкритих джерел (3%) та запити підрозділів фінансової розвідки (20%). В Україні основним джерелом інформації про легалізацію доходів і фінансування тероризму вважаються повідомлення від первинних суб'єктів фінансового моніторингу, при цьому питома вага даних повідомлень (97%) надходить від банків (186 суб'єктів), решта (3%) – від інших суб'єктів первинного фінансового моніторингу (4385 суб'єктів) та суб'єктів державного фінансового моніторингу (8 суб'єктів). При цьому 2,15% інформації від них подається на паперових носіях, 0,85% - на електронних, що вказує на використання в процесі легалізації доходів як банківського, так і небанківського (фінансового) сектору. Дані про використання альтернативних джерел інформації в Україні відсутні.

Проаналізуємо рівень міжнародного співробітництва органів фінансового моніторингу в Україні та Канаді. В рамках проведення міжнародних заходів щодо боротьби з легалізацією доходів FINTRAC в 2009 р. брала участь в операції «Mantis» з метою нейтралізації і ліквідації злочинних організацій, які використовують кур'єрів для перевезення готівки для переміщення злочинних доходів у всьому світі. У ході даної операції, фінансові органи країн G8, в тому числі FINTRAC Канади, в режимі реального часу забезпечили вилучення доходів, отриманих злочинним шляхом, в загальній сумі 3,5 млн. дол. США готівкою та 4,2 млн. дол. США безготівковими операціями.

Хоча в Україні декларується активна співпраця з іноземними ПФР та організаціями (FATF, MONEYVAL, Євразійська група з протидії легалізації злочинних доходів та фінансуванню тероризму (ЄАГ), Рада Європи та Європейська Комісія, Управління ООН з питань наркотиків та злочинності, Егмонтська група підрозділів фінансової розвідки світу, Світовий банк, Міжнародний Валютний Фонд тощо), проте практичні результати даної співпраці ДКФМ не розкриває, а Україна протягом тривалого часу залишається в списку країн, які

мають суттєві недоліки законодавства щодо легалізації злочинних доходів і фінансування тероризму (за даними FATF).

Систематизація визначених вище даних щодо організації діяльності підрозділів фінансової розвідки України та Канади дозволяє дійти висновку, що в Україні діяльність цих органів характеризується наявністю цілого ряду системних вад, зокрема:

- інформація про підозрілі фінансові операції подається несвоєчасно або не в повному обсязі внаслідок використання суб'єктами фінансового моніторингу як інформаційних систем, так і паперових носіїв;
- бюджетне фінансування використовується в рамках поточного бюджетного періоду, що унеможлиблює фінансування ПФР новітніх технологій за рахунок невикористаних фінансових ресурсів попередніх бюджетних періодів. Значна частина фінансування виділяється на оплату праці, а не на технічне оснащення новітніми засобами та технологіями протидії легалізації доходів;
- єдина інформаційна система обміну даними між суб'єктами фінансового моніторингу в Україні відсутня;
- фондовий ринок сприяє активному використанню в процесі легалізації доходів в Україні цінних паперів;
- можливості використання альтернативних джерел інформації в процесі збору та аналізу можливих випадків легалізації доходів обмежені.

Висновки. Провівши аналіз організації процесу фінансового моніторингу в Канаді, можна визначити наступні напрямки використання досвіду FINTRAC в Україні:

- впровадження механізму розкриття інформації для органів контролю та нагляду з одночасним інформуванням про підозрілі операції всіх відповідальних суб'єктів фінансового моніторингу сприяє більш швидкому реагуванню на можливі факти легалізації злочинних доходів, в результаті чого зростає вартість самого процесу легалізації доходів, що, в свою чергу, призводить до детінізації економіки;

- перенесення на наступний бюджетний період коштів, що не були використані органом фінансового моніторингу в поточному бюджетному періоді, з обов'язковим їх використанням на фінансування сучасних технологій фінансового моніторингу забезпечує постійне оновлення програмного забезпечення і доступ до новітніх методів та технологій в сфері фінансового моніторингу. Акцент фінансування необхідно переносити з витрат на оплату праці на витрати на технічне забезпечення спеціалізованого органу фінансового моніторингу;

- використання єдиної автоматизованої системи збору, обробки та аналізу даних про фінансові операції для всіх суб'єктів фінансового моніторингу надає можливість ефективно використовувати модель комплексної оцінки можливої легалізації доходів та фінансування терористичної діяльності, а також сприяє одночасному використанню даної інформації різними органами та відомствами в сфері фінансового моніторингу;

- враховуючи значне використання в процесі легалізації злочинних доходів саме цінних паперів виникає потреба в усуненні існуючих недоліків організації контролю та нагляду на ринку фінансових послуг;

- укладання та реалізація міжвідомчих угод про співробітництво з правоохоронними органами, органами регулювання і нагляду, державними органами та іншими організаціями у сфері запобігання та протидії легалізації доходів, одержаних злочинним шляхом, і фінансуванню тероризму. Міжнародне співробітництво має давати як економічні результати (вилучення коштів з міжнародних схем легалізації коштів), так і політичні та соціальні (покращення іміджу країни, її інвестиційного клімату, усунення недоліків законодавства).

Список використаних джерел

1. Офіційний сайт Федеральної служби по фінансовому моніторингу // Режим доступу: <http://www.fedsfm.ru>. - Заголовок з екрану.
2. Офіційний сайт Financial Crimes Enforcement Network // Режим доступу: <http://www.fincen.gov>. - Заголовок з екрану.

3. Офіційний сайт Державного комітету фінансового моніторингу України // Режим доступу: <http://www.sdfm.gov.ua>. - Заголовок з екрану.
4. Офіційний сайт Financial Transaction and Report Analysis Center // Режим доступу: <http://www.fintrac.gc.ca>. - Заголовок з екрану.
5. Офіційний сайт Japan financial Intelligence Office // Режим доступу: <http://www.fsa.go.jp>. - Заголовок з екрану.
6. Офіційний сайт Bureau of Financial Intelligence // Режим доступу: <http://www.fia.minfin.bg>. - Заголовок з екрану.
7. Офіційний сайт Unidad de Informacion Financiera // Режим доступу: <http://www.uif.gov.ar>. - Заголовок з екрану.
8. Офіційний сайт Conselho de Controle de Atividades Financieras // Режим доступу: <http://www.fazenda.gov.br/coaf>. - Заголовок з екрану.
9. Офіційний сайт UIC // Режим доступу: <http://uif.bancaditalia.it>. - Заголовок з екрану.
10. Офіційний сайт TRACFIN // <http://www.tracfin.minefi.gouv.fr>. - Заголовок з екрану.
11. Офіційний сайт CTIF-CFI // Режим доступу: <http://www.ctif-cfi.be>. - Заголовок з екрану.
12. Офіційний сайт Financial Intelligence Unit // Режим доступу: <http://www.fiu-nederland.nl>. - Заголовок з екрану.
13. Офіційний сайт Australian Transaction Reports and Analysis Centre // Режим доступу: <http://www.austrac.gov.au>. - Заголовок з екрану.
14. Alldridge P. Money Laundering Law. - Hardcover - Jan. 14, 2003.
15. FINTRAC 2009 ANNUAL REPORT.
16. Financial Transactions and Reports Analysis Centre of Canada – Режим доступу: <http://www.fintrac-canafe.gc.ca/intro-eng.asp>. - Заголовок з екрану.