

ІНФОРМАЦІЙНА ДОВІДКА

щодо міжнародно-правового стандарту до статусу підрозділу фінансової розвідки

1. Рекомендації Групи FATF (Financial Action Task Force), Резолюції Ради Безпеки ООН та Європейські документи встановлюють, що у кожній країні світу повинен функціонувати підрозділ фінансової розвідки (ПФР / Financial Intelligence Unit (FIU)).

Україна виконуючи свої міжнародні зобов'язання ратифікувала Конвенцію Ради Європи про відмивання, пошук, арешт та конфіскацію доходів, одержаних злочинним шляхом, та про фінансування тероризму. У Законі (17.11.2010 № 2698-VI) про ратифікацію Конвенції визначено, що органом уповноваженим Україною на виконання функцій підрозділу фінансової розвідки є центральний орган виконавчої влади з питань фінансового моніторингу України.

Положенням про Державну службу фінансового моніторингу України (постанова КМУ) визначено, що Держфінмоніторинг є центральним органом виконавчої влади, діяльність якого спрямовується та координується КМУ через Міністра фінансів.

Повноваження Держфінмоніторингу визначені Законом України «Про запобігання та протидію легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, фінансуванню тероризму та фінансуванню розповсюдження зброї масового знищення».

Висновок № 1 : Законами України визначено, що підрозділом фінансової розвідки України є Державна служба фінансового моніторингу України.

2. Відповідно до міжнародних вимог, підрозділ фінансової розвідки повинен володіти такими характеристиками :

- є національним центром для отримання та аналізу повідомлень про підозрілі операції та іншої інформації, яка має відношення до відмивання коштів, пов'язаних предикатних злочинів і фінансування тероризму, та для розповсюдження результатів цього аналізу (п. 29.1 Методології з оцінки відповідності 29-ї Рекомендації FATF);

- має бути створений як центральний національний підрозділ для отримання (і, якщо це дозволено, запитування), аналізу і передачі повідомлень про підозрілі операції та іншої інформації щодо потенційного відмивання грошей або фінансування тероризму (ст. 21 Директиви ЄС про запобігання використанню фінансової системи з метою відмивання коштів та фінансування тероризму);

- кожна країна забезпечує виконання функцій ПФР за відсутності впливу їхнього внутрішнього статусу (ч. 3 ст. 46 Конвенції Ради Європи про відмивання, пошук, арешт та конфіскацію доходів, одержаних злочинним шляхом, та про фінансування тероризму).

Висновок № 2 : Міжнародні документи чітко визначають статус підрозділу фінансової розвідки, як незалежного національного центру, який отримує та аналізує повідомлення про підозрілі фінансові операції та передає результати аналізу до правоохоронних органів для кримінальних розслідувань.

3. 29-та Рекомендація FATF та Методологія її оцінки (критерій 29.7) передбачають, що ПФР повинен бути операційно незалежним та автономним, а саме :

(a) мати повноваження та можливість незалежно здійснювати свої функції, зокрема приймати автономне рішення здійснювати аналіз, здійснювати запит та/або направляти або передавати специфічну інформацію;

(b) мати можливість укласти угоди або залучати незалежно інші національні компетентні органи або іноземні органи з метою обміну інформацією;

(d) бути незалежним від будь-якого політичного, урядового або галузевого впливу або втручання, що може вплинути на його операційну незалежність.

Висновок № 3 : Підрозділ фінансової розвідки повинен приймати автономні рішення та бути незалежним від будь-якого впливу.

4. ПФР напряду отримує від підзвітних суб'єктів інформацію, що становить банківську чи іншу охоронювану законом таємницю. Такий порядок передачі інформації до ПФР суттєво відрізняється від розкриття відповідної інформації правоохоронному органу.

Щодня Держфінмоніторинг отримує тисячі повідомлень від суб'єктів первинного фінансового моніторингу (у першу чергу банків) про фінансові операції.

Висновок № 4 : Довіра приватного сектору до незалежного ПФР (який є аналітичним органом) є значно вищою ніж довіра до правоохоронного органу. У зв'язку з цим, існує гарантія надійної передачі та збереження банківської та іншої таємниці.

5. Міжнародні стандарти та національне законодавство передбачають, що ПФР повинен надавати підтримку правоохоронним органам у розслідуванні справ з відмивання коштів, фінансування тероризму та пов'язаних предикатних злочинів.

Відповідно – FATF окремо від ПФР визначає повноваження правоохоронних органів (*Рекомендації 30, 31*). Такі органи повинні мати можливості та інструментарій щодо співпраці з ПФР та отримання від нього інформації для проведення розслідувань.

Висновок № 5 : FATF відмежовує ПФР від інших правоохоронних органів, які мають слідчі функції. ПФР повинен співпрацювати із правоохоронними органами та передавати їм матеріали із своїм аналізом.

6. ПФР є частиною та відіграє центральну роль в операційній мережі країни з протидії відмиванню коштів, фінансуванню тероризму та фінансуванню розповсюдження зброї масового знищення. Він повинен співпрацювати із усіма компетентними правоохоронними органами відповідно до ключових ризиків країни.

За наслідками Національної оцінки ризиків (2019 р.) ключовими ризиками в Україні є корупція, фіктивне підприємництво, широкий обіг готівки та тероризм і його фінансування.

Враховуючи зазначене, наразі ПФР активно співпрацює із усіма компетентними правоохоронними органами (ОГП, НАБУ, СБУ, ДФС, НПУ, ДБР).

Висновок № 6 : Наразі Держфінмоніторинг рівнозначно співпрацює із усіма правоохоронними органами.

7. Співпраця Держфінмоніторингу із правоохоронними та розвідувальними органами здійснюється у таких напрямках :

а) отримання від вказаних органів інформації про можливу легалізацію коштів чи фінансування тероризму та її аналіз. Такі інформування містять відомості з кримінальних проваджень (оперативно-розшукових чи контррозвідувальних справ), які розслідуються правоохоронними чи розвідувальними органами.

б) передача до таких органів матеріалів з аналізом підозрілих фінансових операцій.

Висновок № 7 : Будь-яка зміна статусу ПФР України (його об'єднання із правоохоронним органом) змінить акценти роботи ПФР та обмежить його співпрацю з іншими правоохоронними та розвідувальними органами.

На заміну ефективній роботі Держфінмоніторингу, який здійснює свою діяльність за моделлю фінансової розвідки США (FinCen), Україна отримає такі негативні наслідки :

а) правоохоронні органи не розкриватимуть відомості своїх оперативних розслідувань ПФР, який діє при іншому правоохоронному органі;

б) ПФР буде акцентовано генерувати аналітичну інформацію лише для одного правоохоронного органу (при якому він діє), а інші напрямки фінансових розслідувань, такі як фінансування тероризму, відмивання коштів від корупції стануть не пріоритетними.

8. Держфінмоніторинг здійснює активну міжнародну співпрацю з ПФР іноземних країн. Наразі здійснюється обмін інформацією із 150 партнерами по всьому світу. Специфіка співпраці полягає в отриманні інформації про активи та операції резидентів за кордоном та передача такої інформації до правоохоронних органів, а також надання релевантної інформації до ПФР інших країн для її подальшої передачі правоохоронним органам.

Висновок № 8 : Міжнародна співпраця ПФР, який є частиною одного із правоохоронних органів, носить обмежений характер та є практично неможливою для здобуття аналітичної розвідінформації для інших правоохоронних органів.

9. При визначенні статусу ПФР слід враховувати досвід інших країн та їх національні ризики. В країнах із маленькою чисельністю населення, невеликими територіями та відсутністю різнопланових ризиків (наприклад, корупції, фінансування тероризму і т.п.) ПФР можуть існувати при правоохоронних або регуляторних органах.

Приміром, така практика розповсюджена серед Прибалтійських країн, які мають об'єднану (уособлену) правоохоронну систему, тобто універсальний правоохоронний орган, підслідністю якого є всі типи злочинів. Масштаби аналітичної роботи ПФР в таких країнах, як правило, є низькими та відповідають внутрішній ситуації.

В свою чергу, в Україні функціонують чисельні правоохоронні та розвідувальні органи з різноплановою підслідністю, які в певних випадках «конкурують» між собою.

В таких умовах, як зазначають міжнародні експерти, Держфінмоніторинг проводить серйозні аналітичні розслідування, його автономний статус повністю відповідає національним ризикам, оскільки він рівнозначно забезпечує аналітичною інформацією всі правоохоронні органи. Зважаючи на зазначене, сьогоднішня модель

ПФР в Україні наближена до моделі США, в якій ПФР (FinCen) належить до фінансового блоку. Тобто, як і в Україні, входить до сфери Міністерства фінансів.

Висновок № 9 : У країнах із складною системою правоохоронних органів, які проводять окремі розслідування щодо різних типів злочинів, ПФР завжди входить до сфери фінансового, а не правоохоронного блоку (тобто являється ПФР адміністративного типу).

Приклади країн, в яких ПФР функціонує при правоохоронних органах, не можуть бути застосовані щодо України, зважаючи розгалужену (конкуренту) правоохоронну систему та наявні національні ризики.

10. У 2017 р. профільний Комітет Ради Європи MONEYVAL здійснив повномасштабний аудит системи боротьби з відмиванням коштів та фінансуванням тероризму в Україні. В оприлюдненому у січні 2018 р. Звіті про результати оцінки Радою Європи констатовано наступне :

- чинне законодавче поле щодо статусу ПФР України та правоохоронних органів повністю відповідає Рекомендаціям 29, 30 ,31 FATF та не потребує жодних змін;

- рівень ефективності Держфінмоніторингу та його співпраці із правоохоронними органами оцінений як значний (що є найвищою оцінкою із усіх оцінених складових системи фінансового моніторингу).

Висновок № 10 : Чинна модель фінансової розвідки в Україні повністю відповідає міжнародним стандартам.

Ефективність правового та операційного статусу Держфінмоніторингу, як ПФР адміністративного типу, підтверджена міжнародним аудитом 2017 р.

Будь-яка зміна статусу Держфінмоніторингу гарантовано викличе негативну реакцію з боку Ради Європи та Групи FATF, що може мати критичні наслідки для України (в тому числі перегляд чинних рейтингів та включення України до санкційних списків).