

Відповідь довідкової антикорупційної служби Transparency International

Підрозділи фінансової розвідки (ПФР):

Ефективний інституційний формат, завдання та повноваження

Автор: Ебігейл Дж. Маркус, tihelpdesk@transparency.org

Доповідач (і): Майра Мартіні, Transparency International

Дата: 10 липня 2019 р.

Підрозділи фінансової розвідки є ключовим елементом національних та міжнародних зусиль у сфері боротьби з відмиванням коштів та фінансуванням тероризму. ПФР також набувають все більшої важливості у сфері боротьби з корупцією, в той час як державні, так і приватні непорядні суб'єкти намагаються використовувати фінансову систему для "очищення" доходів від корупційної діяльності.

Основними завданнями ПФР є ініціювання та забезпечення проведення фінансових розслідувань у сфері ПВК/ФТ. Три основні функції (та відповідні повноваження) ПФР сприяють виконанню цих завдань - це такі функції як: збір, аналіз та передача інформації, яка стосується відмивання коштів, пов'язаних з ним предикатних правопорушень та фінансування тероризму.

Інституційний формат ПФР (включаючи його розміщення в урядовій структурі) впливає на його ефективність, однак єдиний набір особливостей формату не буде підходити для всіх країн. Кожна з організаційних моделей, що застосовуються сьогодні, має як переваги, так і недоліки; будь-яка запропонована модель повинна бути чутливою до факторів, серед яких умови ризику та ресурсів конкретної країни. Незважаючи на різницю між країнами, найкращі практики для ПФР були

визначені щодо оперативної незалежності ПФР при виконанні їх основних функцій. Оперативна незалежність забезпечує взаємну довіру між ПФР (тим самим підтримуючи обмін інформацією), а також між ПФР та суб'єктами первинного фінансового моніторингу. У поєднанні з механізмами підзвітності та прозорості операційна незалежність є важливим елементом формату роботи та повсякденної практики ефективного ПФР.

Ця відповідь покладається на загальнодоступну інформацію стосовно ПФР. Помітно, що не всі аспекти аналізу ПФР оприлюднюються вітчизняними або міжнародними органами, які здійснюють нагляд за ПФР, і на міжнародному рівні ПФР не всіх країн щорічно оцінюються, що обмежує доступ до актуальної інформації.

© 2019 Transparency International. Всі права захищені.

Цей документ не повинен розглядатися як представлення офіційної позиції Комісії або Transparency International. Європейська Комісія, Transparency International, чи будь-яка особа, яка діє від імені Комісії, не несе відповідальності за використання наступної інформації.



Ця відповідь підготовлена довідковою антикорупційною службою Transparency International що профінансовано Європейською Комісією.

Запитання

Яка найкраща інституційна система для підрозділів фінансової розвідки у структурі уряду? Надайте приклади найкращих практик з усього світу.

Зміст

1. Що таке ПФР?
2. Розміщення ПФР у структурі уряду
3. Зосередження уваги на оперативній незалежності: найкращі практики
4. Забігаючи вперед: нові та постійні виклики, з якими стикаються ПФР
5. Посилання та подальше читання (тлумачення)

Що таке ПФР?

Підрозділ фінансової розвідки (ПФР) - це центральний орган країни, на який покладено три основні функції:

- i) збирати (отримувати та запитувати);
- ii) аналізувати; та
- iii) поширювати фінансову інформацію, що стосується потенційних фінансових злочинів таких, як загальне відмивання коштів, відмивання коштів отриманих від корупції, та фінансування тероризму (ПВК/ФТ).

Окрім цих основних функцій ПФР можуть також виявляти та звітувати про тенденції та практики відмивання коштів та фінансових злочинів. ПФР та інші національні та міжнародні органи можуть використовувати цей тип стратегічної інформації для оцінки ризиків, розподілу ресурсів, розробки стратегій та виконання заходів. Національне законодавство може передбачати, що ПФР країни виконують додаткові функції, такі як заморожування операцій, повернення активів, нагляд за санкційним режимом країни та нагляд за суб'єктами первинного фінансового моніторингу і хоча такі непрофільні функції, як правило, слід розглядати, як окремі (Пояснювальна записка Е до Рекомендації 29 FATF). Прикладами ПФР є FinCEN у Сполучених Штатах, FIU-IND в Індії, FIC в Південній Африці та UIF-AR в Аргентині.

Основні аспекти

- Національні ПФР є важливим компонентом міжнародної системи у сфері ПВК/ФТ, включаючи відстеження відмивання доходів від корупції.
- Модель або тип ПФР повинен бути чутливим та реагувати на місцеві умови.
- Незалежно від типу, оперативна незалежність ПФР має вирішальне значення для ПФР при виконанні своїх основних функцій: збір, аналіз та передача відповідної фінансової інформації.

- Довіра та добросовісність лежать в основі співпраці ПФР між собою, а також підтримують довіру до ПФР з боку приватного сектору.

Можливості ПФР та досвід фахівців сприяють національним зусиллям у вирішенні питань відмивання коштів та фінансування тероризму, які можуть відбуватися в межах країни. У цьому контексті фінансові розслідування працюють паралельно із розслідуванням кримінальних справ (Рекомендація 30 FATF та Міжнародний банк реконструкції та розвитку (далі - IBRD) 2018). Важливо зазначити, що вітчизняні ПФР також повинні обмінюватися інформацією із іноземними ПФР для зміцнення зусиль у сфері ПВК/ФТ в інших країнах, а також допомагати у транснаціональних розслідуваннях; таким чином, ПФР є важливою складовою міжнародної системи у сфері ПВК/ФТ.

Створення ПФР наполегливо рекомендується відповідно Конвенцією ООН проти корупції 2003 року (UNCAC) та Конвенцією ООН проти транснаціональної організованої злочинності 2000 року (UNTOC). Станом на липень 2017 року 160 юрисдикцій створили ПФР (IBRD 2018). ПФР має бути створено та має виконувати свої основні функції, щоб країна відповідала рекомендаціям FATF.¹

Рекомендація FATF 29

Країни мають створити підрозділ фінансової розвідки (ПФР), який є національним центром для отримання та аналізу: (а) повідомлень про підозрілі операції; та (б) іншої інформації, яка має відношення до відмивання коштів, пов'язаних предикатних злочинів і фінансування тероризму, та для передачі результатів цього аналізу. Підрозділ фінансової розвідки повинен мати можливість одержання додаткової інформації від підзвітних установ, та мати своєчасний доступ до фінансової, адміністративної та правоохоронної інформації, яка йому необхідна для належного виконання своїх функцій.

На додаток до вищезазначених міжнародних стандартів, що застосовуються до ПФР, група з 158 ПФР (Егмонтська Група) координує обмін інформацією щодо фінансових розслідувань, навчання, врегулювання спорів та встановлення стандартів серед своїх членів та інших зацікавлених сторін в Статуті 2013 року (оновленого у 2018 році), та Принципами щодо обміну інформацією між підрозділами фінансової розвідки 2013 року.

Повноваження та загальний процес

Повноваження ПФР відрізняються у кожній країні залежно від обсягу повноважень конкретного ПФР та його місця в структурі уряду (детальніше далі). ПФР, як правило, наділяються повноваженнями, в рамках відповідного

¹ Рекомендації FATF вважаються міжнародним стандартом у сфері ПВК/ФТ; рекомендації FATF визнані та використовуються Світовим банком та МВФ у своїй роботі (МВФ / Світовий банк 2004). Висновок FATF, відповідно до звіту про взаємну оцінку (MER), що країна не виконує рекомендації, може мати серйозні негативні наслідки, включаючи репутаційну шкоду та несприятливі економічні наслідки, наприклад, через обмеження можливостей зовнішнього фінансування та залучення іноземних інвестицій (Sharman 2009 та Beekarru 2011).

законодавства (або нормативними актами) виконувати три основні функції щодо збору, аналізу та передачі відповідної фінансової інформації. Хоча стосовно самого процесу існують різні варіанти, як правило, ПФР отримує повідомлення про підозрілі операції (далі - STRs) від фінансових установ та інших суб'єктів господарювання, які мають зобов'язання у сфері відмивання коштів.

Окрім фінансових установ, до інших підзвітних установ можуть належати страховики, казино, агенти з нерухомості, бухгалтери та юристи. Загалом, ПФР повинні дотримуватися ризик-орієнтованого підходу, під час моніторингу суб'єктів первинного фінансового моніторингу, STRs та при визначенні пріоритетів у їх аналітичних завданнях (у тому числі шляхом використання звітування про порогові фінансові операції та зосередження уваги на високоризикових секторах) (FATF 2007).

Використовуючи власний досвід, разом із додатковою інформацією з інших національних баз даних (див. нижче додаткову інформацію) та від іноземних ПФР, національний ПФР повинен оцінювати STRs та проводити фінансове розслідування, результати якого потім можуть бути передані відповідним органам влади (зазвичай в прокуратуру або правоохоронний орган), та/або, за необхідності, іноземному ПФР. FATF наголошує на важливості ПФР мати доступ до широкого спектру джерел інформації для належного проведення свого аналізу. ПФР не повинні обмежуватися пасивним отриманням інформації, вони повинні мати можливість активно запитувати нову або додаткову інформацію у суб'єктів первинного фінансового моніторингу (Пояснювальна Записка «С» до Рекомендації 29 FATF).

Разом зі своїми повноваженнями по доступу до інформації, ПФР також уповноважені зберігати конфіденційну інформацію. Характер даних, які передаються ПФР, може включати конфіденційну інформацію про транзакції, яка є важливою не лише в рамках розслідувань у сфері ПВК/ФТ. Такі дані можуть також охоплюватися банківською таємницею або іншими законами про конфіденційність, що діють в країні. Таким чином, ПФР часто мають суворі правила внутрішньої безпеки та конфіденційності, поряд із повноваженнями зберігати конфіденційність даних, у випадку коли надходить запит від неналежного джерела або для цілей, які не пов'язані зі сферою ПВК/ФТ. Це може призвести до того, що ПФР вирішить не передавати певну інформацію іншим державним установам чи органу. Як детально описується нижче, ці повноваження стосуються важливості досягнень та репутації ПФР, довіри приватного сектора до ПФР та оперативної незалежності ПФР.

Розміщення ПФР у структурі уряду

Пояснювальна Записка А до 29 Рекомендації FATF:

Зважаючи на те, що існують різні види ПФР, Рекомендація 29 не визначає заздалегідь вибір країною певного виду ПФР і застосовується однаково до усіх видів. (витяг)

ПФР створювались різними країнами в різний час; інституційна система в структурі уряду відрізняється залежно від країни. Егмонтська група, МВФ та Світовий банк визначили чотири основні моделі для ПФР. Кожна модель має сильні та слабкі сторони, тим не менш всі моделі повинні відповідати рекомендаціям FATF стосовно ПФР. Зокрема, навіть там, де ПФР знаходиться в межах існуючого міністерства, установи чи іншого урядового підрозділу, закон який регулює роботу ПФР, повинен надавати йому конкретні повноваження, необхідні для виконання його завдань; ПФР повинен мати чіткі повноваження та обов'язки, та їх виконання не повинно блокуватись правилами або обмеженнями, які застосовуються в більш загальному форматі у «материнській» організації. Наведені нижче описи моделей ПФР взяті з аналізу та стислих звітів, що містяться в Огляді МВФ та Світового банку (МВФ/Світовий банк 2004 р.), та з Річного звіту Егмонтської групи за 2017/2018 рр.

Адміністративна модель

Ці ПФР, як правило, розміщуються в рамках існуючого державного органу або в під повноваженнями існуючого міністерства, крім судового чи правоохоронного органу чи міністерства. Зазвичай, місце розміщення знаходяться у міністерстві фінансів, центральному банку чи іншому регуляторному органі.

Однак деякі ПФР, що слідують адміністративній моделі, не знаходяться в межах існуючого відомства чи міністерства, а натомість створюються, як самостійний, незалежний орган. Більшість членів Егмонтської Групи мають ту чи іншу форму адміністративної моделі (у 2018 році 119 членів Егмонтської Групи були класифіковані, як адміністративні, а ще 15 були класифіковані, як змішані моделі з адміністративними та правоохоронними органами). Прикладами цього типу є FinCEN в США та FINTRAC в Канаді (FINTRAC також є прикладом окремого ПФР, незалежного від будь-якого іншого відомства).

Ключові переваги

- ПФР діє, як нейтральний буфер між суб'єктами первинного фінансового моніторингу та правоохоронними органами/органами прокуратури, що сприяє довірі та впевненості суб'єктів первинного фінансового моніторингу щодо ПФР
- полегшує обмін інформацією з іноземними ПФР

- ПФР має доступ до ресурсів та досвіду відповідного адміністративного органу

Ключові недоліки

- безпосередній нагляд з боку політичних органів влади іноді може збільшити ризик надмірного впливу
- розміщення ПФР за межами правоохоронного органу може спричинити затримки із застосуванням правоохоронних заходів (наприклад, заморожування активів)
- ПФР може мати більш обмежені юридичні повноваження щодо збору доказів порівняно з правоохоронними та судовими моделями. Зокрема, це залежить від існуючої законодавчої бази; не всі ПФР, що слідує адміністративній моделі, зіткнуться з цим недоліком, особливо там, де законодавство спеціально надає ПФР повноваження відмінні від відомства або міністерства, в якому він знаходиться

Правоохоронна модель

Ця модель є другою найпоширенішою формою, прийнятою членами Егмонтської групи (у 2018 році 19 членів були віднесені до цієї категорії, ще 15 мали спільну гібридну адміністративну/правоохоронну класифікацію). Відповідно до цієї моделі, ПФР знаходиться в межах правоохоронного органу країни та має однакові повноваження з відомством щодо злочинів, пов'язаних з відмиванням коштів та фінансуванням тероризмом. Прикладами можуть бути ПФР Великобританії (з Національним кримінальним агентством - NCA), Поліція Сінгапуру та Поліція Фінляндії.

Ключові переваги

- ПФР та правоохоронні органи отримують вигоду від простоти доступу до спільної інформації (включаючи міжнародні мережі, такі як INTERPOL) та інфраструктури;
- ПФР, як правило, має ширші повноваження щодо розслідування;
- примусові заходи можуть бути застосовані швидше (наприклад, замороження активів).

Ключові недоліки

- СПФМ може виявити більше небажання щодо обміну інформацією безпосередньо з органом, який також відповідає за правоохоронний та/або прокурорський напрямок, особливо там, де існує ризик використання звітів для цілей, що виходять за межі ПВК/ФТ;
- запити на отримання додаткової інформації можуть сповільнюватися вищими граничними показниками, що застосовуються до звичайних правоохоронних

розслідувань. Однак законодавча база країни може працювати над вирішенням цього питання шляхом спеціального звільнення ПФР від граничних показників, що застосовуються до інших правоохоронних органів;

- акцент робиться на розслідуванні та виявленні, а не на запобіжних заходах.

Судова модель

Деякі, хоч і мало, ПФР знаходяться в межах судової гілки влади (як правило, під юрисдикцією прокурора, який відповідно до цієї правової системи має слідчі повноваження). У 2018 році Егмонтська група повідомила про два судові ПФР та чотири ПФР з гібридною судовою/правоохоронною моделлю. МВФ та Світовий банк зазначають, що ця модель може бути корисною там, де країна має дуже жорстке законодавство що регулює питання банківської таємниці; тісний зв'язок із судовою системою сприяє співпраці з фінансовими установами, на яких поширюються такі закони. Прикладом цієї моделі є ПФР Люксембургу FIULUX (CFR).

Ключові переваги

- ПФР, як правило, користуються більшою свободою від невиправданого політичного втручання
- репутація судової влади щодо незалежності та неупередженості може допомогти зміцнити довіру щодо співпраці з ПФР;
- ПФР користується повноваженнями судової влади (наприклад, заморожування активів, затримання осіб, проведення обшуків);
- орган, відповідальний за розслідування та переслідування отримує безпосередній та швидкий доступ до інформації.

Ключові недоліки

- судова модель має багато однакових недоліків правоохоронної моделі (див. вище);
- ПФР можуть зіткнутися з проблемами обміну та доступу до інформації з несудовими ПФР (див. Також Європейська комісія, Підсумковий звіт проєкту ESCOLEF, 2013 року).

Гібридна модель

Ці ПФР використовують особливості інших моделей, намагаючись відобразити їх найкращі елементи. ПФР Норвегії (EFE, відділ в межах ØKOKRIM) є прикладом

цієї моделі, і він описується як “правоохоронний / судовий тип” у своєму звіті про взаємну оцінку FATF (FATF 2014).

Обмеження типології чотирьох моделей

На вибір прийнятої моделі серед інших факторів неодмінно впливатимуть: а) узгодженість та сумісність із існуючими державними структурами та правовою системою країни; б) політика та пріоритети кримінальної юстиції в країні; в) наявні фінансові та технічні ресурси; і г) передбачуваний обсяг та різноманітність звітів, які направлятимуться до ПФР (МВФ / Світовий банк 2004).

Хоча вони є корисним інструментом для групування ПФР, всі чотири моделі фіксують основні загальні характеристики, і варто підкреслити, що у практиці (та в ефективності роботи) ПФР, які використовують ту саму модель, часто спостерігаються значні розбіжності. Це частково зумовлено факторами, зазначеними у пункті вище. Дослідження, здійснене Європейським Парламентом, зазначило, що «важливі аспекти (такі як досвід співробітників ПФР, розподіл завдань або доступ до баз даних) не обов’язково мають корелюватись в залежності від типу ПФР. (Дослідницькі служби Парламенту ЄС 2017).

Критично важливо, щоб незалежно від розміщення в структурі, законодавство забезпечило ПФР повноваженнями для виконання своїх основних функцій. Наприклад, в той час як FinCEN в США є одним із бюро розташованих у Міністерстві фінансів США, FATF оцінила його повноваження, що дозволяють FinCEN функціонувати як відокремлений та самостійний підрозділ від інших (FATF 2016).

Вибір організаційної структури є надзвичайно суттєвим, і країни повинні враховувати національну специфіку (включаючи вразливі місця та репутацію) при визначенні або перегляді позиції ПФР у структурі державних органів. МВФ та Світовий банк зазначили, що “слід оцінити сильні та слабкі сторони агентств, в яких ПФР може бути потенційно розміщеним, оскільки може бути недоцільним створювати ПФР в межах органу, який не користується довірою у тих структур, які знаходяться під його керівництвом” (МВФ/Світовий банк 2004).

Зосередження уваги на операційній незалежності: найкращі практики

На додаток до місця знаходження ПФР, оперативна незалежність суттєво впливає на здатність ПФР ефективно збирати, аналізувати та передавати фінансову інформацію, пов'язану з ПВК/ФТ.

Заява співголови: 25-е пленарне засідання Егмонтської групи (2018)

Егмонтська група переконана, що оперативна незалежність та автономність є важливими критеріями ефективності ПФР, серед інших факторів, у боротьбі з корупцією. Насправді це було одне з найбільш актуальних питань для членів, які стикалися з питаннями дотримання вимог.

Приватний сектор, національні державні установи та іноземні ПФР повинні довіряти ПФР з метою сприяння ефективному звітуванню, опрацюванню розвідувальних даних та забезпечення обміну конфіденційною інформацією. Враховуючи характер залученої інформації та її роль у потенційних кримінальних розслідуваннях, ПФР може стати об'єктом неправомірного впливу СПФМ, приватного сектору в цілому та політичних органів влади. Відповідно, законодавча база та взаємовідносини з ПФР повинні це забезпечити, навіть незважаючи на прийняту модель, ПФР співпрацюють та координуються з іншими структурами, вони можуть здійснювати оперативну роботу незалежно при виконанні своїх основних функцій.

У документі 2018 року, схваленому керівниками ПФР Егмонтської групи, визначаються такі характеристики як оперативна незалежність та автономність ПФР (Егмонтська група 2018):

Управління та організаційна структура повинні підтримувати самостійне прийняття рішень щодо основних функцій

ПФР повинні бути незалежними у своєму повсякденному прийнятті рішень, включаючи аналіз інформації, встановлення пріоритетів аналітичної діяльності, чи слід і коли закривати справи, яким агенціям та іноземним ПФР передавати фінансову інформацію, а також чи відповідати і як відповідати на запити щодо розслідувань. Наприклад, у звіті про взаємну оцінку FATF щодо Сінгапуру було зазначено, що "ПФР Сінгапуру може домовитись про спонтанний обмін інформацією з вітчизняними компетентними органами та іноземними колегами без попереднього схвалення" (FATF 2016). Крім того, ПФР не повинен залежати від допомоги третьої сторони в отриманні інформації, що стосується своїх

основних функцій. Також, повинна існувати така структура управління щоб: 1) дозволити Голові ПФР обирати керівництво, що має відповідний досвід та визначати їх повноваження; і 2) забезпечити керівництво захистом від кримінальної та цивільної відповідальності у випадку добросовісного виконання своїх обов'язків.

Ці особливості оперативної незалежності мають особливе значення для ПФР, розташованих в межах іншого органу (як і більшість). Материнський орган повинен мати обмежений контроль над ресурсами та активами ПФР, і основна функція ПФР повинна бути відокремлена та відрізнитися від роботи та повноважень материнського органу (Пояснювальна записка Е.9, Рекомендація 29). Наприклад, в той час, як ПФР Бельгії (СТІФ) адміністративно контролюється спільно Міністром юстиції та Міністром фінансів, ці органи "не можуть давати [ПФР Бельгії] вказівки, заборони або розпорядження, особливо щодо рішення щодо подання справи до прокуратури". (FATF 2015).

Крім того, щоб зберегти автономну позицію ПФР, керівник ПФР повинен бути представлений в керівництві материнського органу та мати право брати участь у розподілі ресурсів (як детально описано нижче).

Адекватні ресурси для забезпечення оперативної незалежності

ПФР повинен мати достатні фінансові, людські та технічні ресурси для виконання своїх трьох основних функцій. Забезпеченість ПФР адекватними ресурсами, залежить від контексту країни, включаючи її профіль ризику відмивання грошей, тероризму та корупції.

ПФР повинні нести відповідальність за свої рішення щодо управління бюджетом та іншими ресурсами. Збереження незалежності у цій сфері є важливим оплотом проти неналежного впливу як приватного сектору, так і уряду. Для прикладу, тоді як генеральний директор австралійського ПФР повинен консультуватися з різними зацікавленими сторонами щодо виконання своїх функцій, але будь-яка відмова від консультацій не вплине на обґрунтованість їх роботи. У Звіті FATF про взаємну оцінку Австралії зазначається що, "ПФР Австралії має власні операційні ресурси, включаючи фінансовий бюджет та персонал, що виділяються в рамках звичайних державних процесів. Після виділення коштів не існує конкретних положень, які вимагали б подальшого погодження з боку уряду чи агентств-партнерів для отримання та використання ресурсів, необхідних для виконання його функцій" (FATF 2015).

Призначення та звільнення керівництва ПФР

Повноваження щодо призначення на посаду та звільнення з посади - це інші сфери, де ПФР можуть зазнати неналежного впливу. При призначенні керівника ПФР слід акцентувати увагу на відповідних знаннях; процес повинен бути прозорим, і не потрібно вимагати політичної чи особистої приналежності. Голова ПФР повинен бути звільнений лише за невиконання умов надання послуг або за грубі порушення чи непрацездатність. Процес звільнення повинен бути задокументованим та прозорим.

Захист інформації ПФР: доступ та використання

Як зазначалося вище, довіра є важливою для ефективного функціонування ПФР. У своєму наборі рекомендацій для ПФР, що працюють із правоохоронними органами та прокурорами, IBRD у 2018 році рекомендував, щоб національне законодавство чітко відмежовувало одержання розвідданих ПФР, які містять конфіденційну інформацію, щоб запобігти спробам інших державних органів неналежним чином отримати доступ до такої інформації або використовувати розвіддані ПФР, крім випадків, пов'язаних з ПВК / ФТ (або інших визначених законодавством цілей) (Рекомендація 7, МБРР 2018 та Інтерпретаційна примітка до Рекомендації 29 FATF). Нездатність ПФР тримати інформацію в таємниці може суттєво обмежити готовність інших ПФР ділитися та обмінюватися інформацією з національним ПФР. Це може суттєво перешкодити роботі ПФР та ефективності системи ПВК/ФТ.

ПФР Фінляндії (RAP) наводить один приклад законодавчої бази, яка, як вважається, відповідає критерію FATF щодо захисту інформації (Критерій 29.6, FATF, Методологія оцінки відповідності 2013-2019 рр.). Ця система регулює те хто має доступ до інформації, що міститься в базах даних ПФР Фінляндії (лише персонал ПФР Фінляндії), забезпечує безпечне фізичне середовище для серверів ПФР Фінляндії (контроль та обмеження доступу до будівель для певного уповноваженого персоналу), а також регулює вимоги до дозволу та підготовки всіх працівників ПФР Фінляндії. Законодавство також передбачає певні обмеження щодо цілей, стосовно яких інформація ПФР Фінляндії може бути розкрита для інших (для запобігання, виявлення та розслідування відмивання коштів та фінансування тероризму, а також направлення справ на кримінальне розслідування) (FATF 2019).

Простота доступу до інформації та обмін інформацією

Оперативна незалежність сприяє забезпеченню того, що ПФР має повноваження самостійно взаємодіяти з вітчизняними та іноземними джерелами, щоб отримати найширший доступ до відповідної інформації. Це може означати забезпечення того, що ПФР мають незалежні повноваження для укладення меморандумів про взаєморозуміння з іноземними ПФР та місцевими органами влади, якщо це необхідно для дозволу по обміну інформацією.

Рівні інтеграції між базою даних ПФР та базами даних, що ведуться іншими державними органами, різняться, але ні в якому разі не повинні перешкоджати збору даних або повноваженням ПФР запитувати інформацію в інших відомств. ПФР Фінляндії, наприклад, має прямий доступ (серед інших джерел інформації) до таких даних: торгових реєстрів, інформаційної системи населення, реєстрів транспортних засобів та плавзасобів, інформації про видані візи, баз даних кримінального розслідування та кримінальної розвідки, інформаційної системи Європолу та бази даних щодо запитів про взаємну правову допомогу (FATF, Фінляндія, Звіт про взаємну оцінку четвертого раунду, 2019).

Як видно з наведеного прикладу, відповідна інформація для розробки своїх розвідувальних матеріалів ПФР виходить за рамки фінансової інформації, і вона може залучати як приватний сектор, так і державні джерела даних. Окрім доступу до інших урядових баз даних, ПФР повинні мати можливість запитувати додаткову інформацію у СПФМ, а також, де це доцільно, у приватних суб'єктів, що не є СПФМ (Критерій 29.3 Методології FATF для оцінки відповідності 2013-2019 рр. та Принцип С.13 Егмонтської Групи, Принципи обміну інформацією 2013 р.). Як ПФР Австралії так і ПФР Фінляндії наділені повноваженнями здійснювати запит щодо інформації у не СПФМ (суб'єкти на яких не поширюється обов'язок щодо звітування) за певних обставин (FATF 2015 і FATF 2019).

Стимування та противаги, що супроводжують незалежність: підзвітність, прозорість та цілісність

Хоча оперативна незалежність сприяє довірі до ПФР, відсутність підзвітності, прозорості та доброчесності може погіршити цю довіру та перешкодити ефективній діяльності ПФР.

ПФР несуть відповідальність перед урядом та громадськістю через вимоги щодо надання щорічних (або частіше) письмових звітів про діяльність та бюджет. Звіти ПФР можуть містити такі питання, як: 1) відгуки вітчизняних та зарубіжних

агентств щодо корисності або якості розвідданих, отриманих від ПФР; 2) подання статичних даних Звітів про підозрілу діяльність (SAR); 3) інформацію щодо проведених навчальних програм та вжитих заходів щодо усунення недоліків, виявлених у роботі ПФР; 4) загальну інформацію про рекомендації ПФР, які надаються СПФМ у зв'язку з пріоритетними питаннями ПВК / ФТ; і 5) бюджетні витрати і прогнози щодо нових або поточних проєктів (Фінансовий звіт Агенції Міністерства фінансів США за 2018 рік та онлайн-інструмент FinCEN “SAR Stats”). На основі прийнятої інституційної моделі, ПФР може робити звіти доступними на своєму веб-сайті, органу, який здійснює нагляд за ПФР, а іноді і безпосередньо парламенту (Егмонтська група 2018).

Підзвітність підвищується також завдяки членству ПФР у визнаних експертних міжнародних органах, таких як Егмонтська група. Щоб стати членом Егмонтської групи та зберегти статус члена, ПФР повинні проходити оцінку відповідності та вживати заходів для усунення будь-яких недоліків, виявлених в процесі оцінки (Егмонтська група 2015). Результати діяльності ПФР, що вимірюються на основі рекомендацій FATF, також будуть розглядатися Світовим банком та МВФ у контексті їх власних процесів перегляду країн (МВФ / Світовий банк 2004 р.), що є додатковим джерелом звітності ПФР.

Процеси звітності та членство в регіональних та міжнародних органах сприяють підвищенню прозорості роботи, фінансування та структури управління ПФР. Однак конфіденційна інформація, що зберігається у ПФР, може не передаватися, і як така, доброчесність співробітників ПФР є важливим компонентом підтримки довіри до ПФР. Егмонтська група зазначає, що співробітники ПФР повинні дотримуватися опублікованого етичного кодексу; прояви нечесної поведінки слід швидко усувати, щоб захистити від неналежного впливу на працівників ПФР.

Пояснювальна записка E.10 Рекомендація 29 FATF

Країни повинні встановити процедури, які забезпечать, що працівники ПФР відповідатимуть високим професійним стандартам, включаючи стандарти щодо конфіденційності, а також матимуть високі моральні якості та відповідні навички і вміння. (витяг)

Перспективи на майбутнє: нові та старі виклики, з якими стикаються ПФР

Експертиза, процедури та механізми управління ПФР повинні реагувати на зміни в середовищі, в якому вони працюють, щоб продовжувати ефективно виконувати свої основні функції.

Характерною особливістю роботи ПФР є адаптація до змін у злочинній поведінці та методології. ПФР також повинні йти в ногу з технологічними досягненнями, які представляють як можливості, так і проблеми для системи ПВК/ФТ; криптовалюти та інші продукти, що використовують технологію блокчейн (FATF 2017). Тому ПФР повинні діяти в умовах розвитку законодавчої та нормативної бази, оскільки уряди зіштовхуються з можливостями та викликами, що виникають у цій сфері. Подібним чином багато країн вносять або розглядають можливість внесення зміни до своїх законів про конфіденційність та захист даних, що також може мати наслідки щодо доступу ПФР до інформації, обробки та зберігання інформації (Егмонтська група, Стратегічний план 2018-2021).

Однією зі сфер посиленої уваги, яка здійснюється ПФР як з точки зору їх організаційної та функціональної структури, є корупція. Егмонтська група зазначає, що ПФР мають "стратегічний потенціал для виявлення корупції та відстеження її походження" (Егмонтська група, Комюніке - Буенос-Айрес 2018). З огляду на широке розповсюдження і високий рівень корупції, про який повідомляється у всьому світі, ПФР повинні розвивати ефективні можливості для виявлення операцій та видів діяльності, які містять ознаки корупції. В 2018, Егмонтська група опублікувала невичерпний набір «червоних прапорців» для допомоги ПФР у цьому зростаючому напрямку роботи, включаючи практики для визначення того, чи стосується справи публічних діячів (Егмонтська група 2018).

Корупція представляє особливий ризик для ПФР, оскільки вони самі можуть бути цілком корумпованих чиновників або учасників приватного сектору. Особливості інституційної структури, підтримка оперативної незалежності, і тим самим захист ПФР від надмірного або неналежного впливу, стане в цьому контексті все більш важливим.

Посилання:

Beekarry, Navin. 2011. “The International AntiMoney Laundering and Combating the Financing of Terrorism Regulatory Strategy: A Critical Analysis of Compliance Determinants in International Law”. *International Law*, 58.

Egmont Group of Financial Intelligence Units. 2013 (revised 2018). *Charter*. <https://egmontgroup.org/en/document-library/8>

Egmont Group of Financial Intelligence Units. 2013. *Principles for Information Exchange between Financial Intelligence Units*. <https://egmontgroup.org/en/document-library/8>

Egmont Group of Financial Intelligence Units. 2015. *Support and Compliance Process*. https://egmontgroup.org/en/filedepot_download/1658/39.

Egmont Group of Financial Intelligence Units. 2018 “Annual Report 2017/2018”. https://egmontgroup.org/sites/default/files/filedepot/EGAR_2017-2018/EGAR-2018-Annual-Report-Digital.pdf.

Egmont Group of Financial Intelligence Units. 2018. “Buenos Aires Communiqué - Egmont Group Commits to Combat Corruption”.

Egmont Group. 2018. “Set of Indicators for Corruption Related Cases from the FIUs’ Perspective”. 2018. <https://egmontgroup.org/en/content/newpublication-set-indicators-corruption-related-casesfiu-perspective>.

Egmont Group. 2018. “Understanding FIU Operational Independence and Autonomy”. *Egmont Center of FIU Excellence and Leadership (ECOFEL)*. <https://egmontgroup.org/en/content/newpublication-understanding-fiu-operationalindependence-and-autonomy>.

Financial Action Task Force & Asia/Pacific Group. (APG) 2015. *Anti-money Laundering and Counter-Terrorist Financing Measures - Australia, Fourth Round Mutual Evaluation Report* FATF, Paris and APG, Sydney.

Financial Action Task Force & Asia/Pacific Group. (APG). 2016. *Anti-money Laundering and Counter-Terrorist Financing Measures – Singapore, Fourth Round Mutual Evaluation Report*, FATF, Paris and APG, Sydney. <http://www.fatf-gafi.org/publications/mutualevaluations/documents/mer-singapore-2016.html>

Financial Action Task Force. 2007. “Guidance on the Risk-Based Approach to Combating Money Laundering and Terrorist Financing - High Level Principles and Procedures.”

Financial Action Task Force. 2012. *International Standards on Combating Money Laundering and the Financing of Terrorism & Proliferation – The FATF Recommendations*. <http://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/recommendations/pdfs/FATF%20Recommendations%202012.pdf>

Financial Action Task Force. 2013–2019. “Methodology for Assessing Compliance with the FATF Recommendations and the Effectiveness of AML/CFT Systems”. FATF. [http://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/methodology/FATF %20Methodology%2022%20Feb%202013.pdf](http://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/methodology/FATF%20Methodology%202022%20Feb%202013.pdf)

Financial Action Task Force. 2014. *Anti-money Laundering and Counter-Terrorist Financing Measures – Norway, Fourth Round Mutual Evaluation Report*, FATF, Paris. <http://www.fatf-gafi.org/publications/mutualevaluations/documents/mer-norway-2014.html%20>

Financial Action Task Force. 2015. *Anti-money Laundering and Counter-Terrorist Financing Measures – Belgium, Fourth Round Mutual Evaluation Report*, FATF, Paris. <http://www.fatf-gafi.org/publications/mutualevaluations/documents/mer-belgium-2015.html>

Financial Action Task Force. 2016. *Anti-money Laundering and Counter-Terrorist Financing Measures – United States, Fourth Round Mutual Evaluation Report*, FATF, Paris. www.fatf-gafi.org/publications/mutualevaluations/documents/mer-united-states-2016.html

Financial Action Task Force. 2017. “[FATF Position on FinTech and RegTech](#).”

Financial Action Task Force. 2019. *Anti-money Laundering and Counter-Terrorist Financing Measures – Finland, Fourth Round Mutual Evaluation Report*, FATF, Paris. <http://www.fatf-gafi.org/publications/mutualevaluations/documents/mer-finland-2019.html>

Forget, Louis, Vida Šeme Hočevar. World Bank, and International Monetary Fund. 2004. *Financial Intelligence Units: An Overview*. Washington, D.C.: International Monetary Fund. <https://www.imf.org/external/pubs/ft/FIU/index.htm>

Scherrer, Armandine, Anthony Amicelle, Julien Berg and Killian Chaudieu. 2017. “[Fighting Tax Crimes - Cooperation between Financial Intelligence Units \(Ex-Post Impact Assessment\)](#)”. *European Parliamentary Research Service*, March 2017.

Sharman, J. C. 2009. “The Bark Is the Bite: International Organizations and Blacklisting”. *Review of International Political Economy* 16 (4): 573–96.

Stroligo, Klaudio, Chin-Lung Hsu and Theodore Kouts. International Bank for Reconstruction & Development. 2018. “Financial Intelligence Units Working with Law Enforcement Authorities & Prosecutors”. <https://star.worldbank.org/sites/star/files/fiusreport-04-sk1.pdf>

United Nations Convention Against Corruption (UNCAC). 2003. https://www.unodc.org/documents/brussels/UN_Convention_Against_Corruption.pdf

United Nations Convention against Transnational Organized Crime (UNTOC). 2000. <https://www.unodc.org/unodc/en/organizedcrime/intro/UNTOC.html>

Unger, Brigitte, Henk Addink, John Walker, Joras Ferweda, Melissa van den Broek and Ioana Deleanu. 2013. “Project ‘ECOLEF’ - The Economic & Legal Effectiveness of Anti-Money Laundering & Combating Terrorist Financing Policy (Final Report).” European Commission & Utrecht University.

US Department of Treasury. 2018. “*Financial Year 2018 Agency Financial Report*” https://home.treasury.gov/system/files/236/AFR_Full%20111518_clean_508.pdf

Додаткові джерела

Commonwealth Secretariat. 2016. “Common Law Legal Systems Model Legislative Provisions on Money Laundering, Terrorism Financing, Preventive Measures and Proceeds of Crime.” 2016. <https://books.thecommonwealth.org/common-law-legal-systems-model-legislative-provisions-moneylaundering-terrorism-financing-paperback>.

Egmont Group of Financial Intelligence Units. 2013 (revised 2017). *Operational Guidance for FIU Activities and the Exchange of Information*. https://egmontgroup.org/en/filedepot_download/1658/38

Financial Action Task Force. 2008. “Guidance on Capacity Building for Mutual Evaluations and Implementation of the FATF Standards within Low Capacity Countries”. <http://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/reports/Capacity%20building%20LCC.pdf>

«Відповіді довідкової антикорупційної служби Transparency International надають оперативну інформацію з питань корупції для практиків по всьому світу. Спираючись на загальнодоступну інформацію, короткий ознайомчий документ представляє огляд певної проблеми та не обов'язково відображає офіційну позицію Transparency International»

Transparency International
International Secretariat
Alt-Moabit 96
10559 Berlin
Germany

Phone: +49 - 30 - 34 38 200
Fax: +49 - 30 - 34 70 39 12

tihelpdesk@transparency.org
www.transparency.org

blog.transparency.org
facebook.com/transparencyinternational
twitter.com/anticorruption