

УДК 35.08 (082+083)

Щурба Мікеле,

аспірант, Міжрегіональна Академія управління персоналом, 03039, м. Київ, вул. Фрометівська, 2, тел.: (063) 951 78 55, e-mail: Scurba_2018@ukr.net

ORCID: 0000-0001-5391-8884

Щурба Микеле,

аспірант, Межрегіональная Академия управления персоналом, 03039, г. Киев, ул. Фрометовская, 2, тел.: (063) 951 78 55, e-mail: Scurba_2018@ukr.net

ORCID: 0000-0001-5391-8884

Scurba Michele,

Post-graduate student, Interregional Academy of Personnel Management, 03039, Kiev, Str. Frometivska, 2, tel.: (063) 951 78 55, e-mail: Scurba_2018@ukr.net

ORCID: 0000-0001-5391-8884



DOI <https://doi.org/10.31618/vadnd.v1i11.38>

СПІВПРАЦЯ МІЖНАРОДНИХ УСТАНОВ ЩОДО ФОРМУВАННЯ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ ІЗ ЗАПОБІГАННЯ ВІДМИВАННЮ КОШТІВ

Анотація. Досліджено теоретичні та практичні питання співпраці міжнародних установ щодо формування державного регулювання протидії відмиванню коштів. Стаття містить аналіз основних напрямів діяльності міжурядових інституцій щодо запобігання та поширення “брудних” грошей. Показано, що метою консолідації зусиль міжнародних структур є інтеграція стандартів та рекомендацій із протидії відмиванню коштів та фінансуванню тероризму в механізми державного управління щодо забезпечення фінансової стабільності та цілісності державного розвитку, кращого фінансового нагляду та контролю з боку держави.

Відмічено, що проблема відмивання коштів не може бути вирішена лише за рахунок створення нових організаційних форм державного контролю, надзвичайних і каральних заходів. Потрібне усвідомлення цього явища як такого, що має економічну, політичну, етичну, управлінську та правову ознаки. Процес державного регулювання відмивання коштів повинен застосовуватися до всіх службовців органів державної влади, управління, правосуддя (що передбачено законодавством ряду країн) і громадських структур, наділених функціями обслуговування населення, а не лише до так званих посадових осіб. Важливі регламентація форм і процедури контролю за дер-

жавними службовцями, наявність та дієвість кодексу посадової етики та поведінки.

Обґрунтовано, що ефективність реалізації заходів щодо запобігання корупційній злочинності не може бути досягнута шляхом поодиноких і несистемних дій на різних рівнях, а потребує довгострокових соціально-економічних, політичних та правових перетворень. Ця діяльність має ґрунтуватися на поєднанні низки запобіжних і репресивних заходів.

Таким чином, нині боротьба з легалізацією (відмиванням) доходів, одержаних злочинним шляхом, і фінансуванням тероризму розглядається як пріоритетний напрям протидії організований злочинності у більшості країн світу та світовою спільнотою в цілому.

Ключові слова: державна політика, запобігання відмиванню коштів, доходи, отримані злочинним шляхом.

СОТРУДНИЧЕСТВО МЕЖДУНАРОДНЫХ УЧРЕЖДЕНИЙ ПО ФОРМИРОВАНИЮ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ПОЛИТИКИ ПРЕДОТВРАЩЕНИЯ ОТМЫВАНИЯ СРЕДСТВ

Аннотация. Исследованы теоретические и практические вопросы сотрудничества международных организаций по формированию государственного регулирования противодействия отмыванию средств. Статья содержит анализ основных направлений деятельности межправительственных институций по предотвращению и распространению “грязных” денег. Показано, что целью консолидации усилий международных структур есть интеграция стандартов и рекомендаций по противодействию отмыванию средств и финансированию терроризма в механизмы государственного управления по обеспечению финансовой стабильности и целостности государственного развития, лучшего финансового надзора и контроля со стороны государства.

Отмечено, что проблема отмывания средств не может быть решена только за счет создания новых организационных форм государственного контроля, чрезвычайных и карательных мер. Нужно осознание этого явления как имеющего экономический, политический, этический, управленческий и правовой признаки. Процесс государственного регулирования отмывания средств должен применяться ко всем служащим органов государственной власти, управления, правосудия (что предусмотрено законодательством ряда стран) и общественных структур, наделенных функциями обслуживания населения, а не только к так называемым должностным лицам. Важны регламентация форм и процедуры контроля за государственными служащими, наличие и действенность кодекса должностного этики и поведения.

Обосновано, что эффективность реализации мероприятий по предотвращению коррупционной преступности не может быть достигнута путем редких и несистемных действий на разных уровнях, а требует долгосрочных социально-экономических, политических и правовых преобразований. Эта деятельность должна основываться на сочетании ряда предупредительных и репрессивных мер.

Таким образом, в настоящее время борьба с легализацией (отмыванием) доходов, полученных преступным путем, и финансированием терроризма рассматривается как приоритетное направление противодействия организованной преступности в большинстве стран мира и мировым сообществом в целом.

Ключевые слова: государственная политика, предотвращение отмывания средств, доходы, полученные преступным путем.

COOPERATION OF INTERNATIONAL INSTITUTIONS ON PUBLIC POLICY FORMATION FOR THE PREVENTION OF MONEY-LAUNDERING

Abstract. This article is devoted to the research of theoretical and practical issues of international institutions concerning the cooperation on the formation of anti-money laundering state regulation. The article provides an analysis of the main activity fields of intergovernmental institutions in the prevention of laundering “dirty” money. It is shown that the goal of consolidating the efforts of international structures is to integrate standards and recommendations into the mechanisms of public administration in order to ensure financial stability and integrity of state development as well as better financial supervision and control by the state.

It is noted that the problem of money laundering can not be solved only by creating new organizational forms of state control, extraordinary and punitive measures. It requires understanding of this phenomenon as having an economic, political, ethical, managerial and legal background. The process of state regulation of money laundering should apply to all employees of state authorities, administration, justice, (stipulated by the legislation of a number of countries) and public entities with public service functions, and not just so-called officials. Important regulations for the forms and procedures for monitoring civil servants, the availability and effectiveness of the code of ethics and behavior.

It is substantiated that the effectiveness of implementing measures to prevent corruption can not be achieved through single and non-systemic actions at different levels, but requires long-term socio-economic, political and legal transformations. This activity should be based on a combination of a number of preventive and repressive measures.

Thus, the fight against money laundering and terrorist financing is now considered as a priority direction in counteracting organized crime in most countries of the world and in the world community as a whole.

Keywords: public policy, prevention of money laundering, proceeds of crime.

Постановка проблеми. Нині, щоб пояснити причини безпрецедентного розмаху відмивання коштів, отриманих незаконним шляхом, розвитку

корупції, на перший план виходять чинники економічного характеру та їх недостатня врегульованість у системі державного управління. Йдеть-

ся про монополізм, недобросовісну конкуренцію у підприємницькій діяльності у всіх її видах, еволюцію світового ринку капіталу, настільки стрімку, що, як наслідок, величезні грошові засоби циркулюють практично безконтрольно.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Дослідженням розвитку та формування базових засад міжнародного досвіду реалізації політики у сфері запобігання та протидії легалізації доходів займалися такі дослідники, як: В. Алієва, З. Варналія, О. Горбунова, О. Київець, А. Мокій, О. Римарук, О. Барановський, С. Буткевич, Л. Воронова, І. Коломієць та ін.

Метою дослідження є визначення основних аспектів співпраці міжнародних установ щодо формування державного регулювання протидії відмиванню коштів.

Виклад основного матеріалу. Аналіз міжнародного досвіду регулювання протидії відмиванню коштів, корупції показує, що коріння цього явища слід шукати у збереженні багаторівневої монополізації економіки, невпорядкованому становленні механізмів державного управління нею, у відсутності чіткого нормативно-правового оформлення прав та обов'язків учасників державно-управлінських відносин, законодавчого їх гарантування, у чиновницькому свавіллі тощо.

Виходячи з цього, проаналізуємо детальніше досвід зарубіжних країн щодо державного регулювання запобігання відмивання коштів, розвитку корупції. У 1999 році, згідно з Міжнародною конвенцією з недопущення фінансування тероризму,

відмивання коштів було визнане кримінальним правопорушенням, що стало важливим кроком на шляху зменшення правопорушень, пов'язаних із обігом коштів, привласнених незаконним шляхом [1; 2]. Міжнародна група з протидії відмиванню брудних грошей (далі – ФАТФ), що є одним із провідних міжурядових органів, метою роботи якого є розвиток і впровадження на міжнародному рівні заходів і стандартів із боротьби щодо відмивання грошей, доповнила свою організаційну структуру утворенням восьми регіональних органів типу ФАТФ, що представляють 180 країн світу [3].

Ці регіональні робочі групи з питань відмивання грошей мали, головним чином, вирішальну роль у впровадженні державних стандартів протидії відмиванню коштів та фінансуванню тероризму. У 2001 році ФАТФ активізувала співпрацю з міжнародними організаціями, такими як Міжнародний валютний фонд (далі – МВФ), Світовий банк, Організація Об'єднаних Націй (далі – ООН), а також з регіональними органами влади, багатосторонніми громадськими організаціями.

У 2004 році ФАТФ додала дев'ять спеціальних рекомендацій до попереднього списку з 40 рекомендацій з протидії відмиванню грошей, що були прийняті МВФ та Світовим банком, а пізніше впроваджені на державному рівні країнами Європейського Союзу. Це визнані мінімальні стандарти, що повинні застосовувати всі органи державної влади [4]. Після 2001 року МВФ розширив стратегію боротьби з відмиванням коштів, щоб здійснювати протидію фінансуван-

ню тероризму [5]. МВФ та Світовий банк виступають у якості спостерігачів у ФАТФ. Разом з тим співробітники обох установ беруть участь у засіданнях та робочих групах органів влади. У своїх оцінках країни МВФ та Світовий банк застосовують ті самі стандарти та методи, що і ФАТФ [6]. Співпраця між ФАТФ, МВФ та Світовим банком у сфері боротьби з відмиванням коштів також відображається в тому, що вони пропонують на державному рівні програми оцінки діяльності фінансового сектору, його звітності про дотримання стандартів і правил МВФ та Групи фінансової цілісності, включаючи ФАТФ [7].

Починаючи з 2004 року, МВФ здійснив понад 35 оцінок стосовно боротьби з відмиванням коштів, що їх результати часто використовуються ФАТФ для подальшої розробки своїх рекомендацій.

Рекомендації, створені ФАТФ, допомагають державним інституціям та фінансовим установам впроваджувати системи індивідуального підходу до клієнтів та інші системи комплексної оцінки клієнтів, що підходять для моніторингу ризику злочинних операцій в державному секторі та повідомлення про підозрілі операції. Таким чином, було створено мережу глобального співробітництва у сфері протидії відмиванню коштів, що дає змогу ідентифікувати, заморожувати та конфісковувати активи та доходи від злочинної діяльності [8].

ФАТФ відіграє важливу роль у розробці нових стратегій з протидії відмиванню коштів, а також у формуванні відповідних державних заходів для їх ефективного контролю. На сьогодні ФАТФ включає

приблизно 35 юрисдикцій та 2 регіональні організації, а також велику кількість міжнародних організацій, що виконують роль спостерігачів, такі як ООН, Світовий банк, МВФ та Базельський комітет з банківського нагляду [9].

МВФ та Світовий банк виступають як спостерігачі у ФАТФ, а МВФ інтегрує стандарти ФАТФ для формування державної фінансової оцінки протидії відмиванню коштів. Таким чином, метою консолідації зусиль зазначених структур є інтеграція стандартів та рекомендацій протидії відмиванню коштів та фінансуванню тероризму в механізми державного управління для забезпечення фінансової стабільності та цілісності державного управління, що сприяє кращому фінансовому нагляду та контролю з боку держави [10].

Співпраця між ФАТФ, МВФ та Світовим банком є унікальною у її структурі, оскільки оцінки для підвищення якості та ефективності боротьби з відмиванням коштів та фінансуванням тероризму виконуються МВФ та Світовим банком, а також ФАТФ [11]. Тим не менш, як МВФ, так і Світовий банк критикують за цю міжнародну співпрацю у впровадженні рекомендацій ФАТФ, оскільки вона не визначила первинні та вторинні цілі у своїх стандартах, розроблених у 2003 році, та в заяві про методику від 2004 року [12].

Як наслідок, ФАТФ не змогла довести, чи можуть її нечітко сформульовані цілі бути досягнуті, навіть якщо її рекомендації виконуватимуться. Інша критика міжнародних організацій полягала в тому,

що оцінки ФАТФ зосереджувалися виключно на офіційному дотриманні вимог державних режимів регулювання з протидії відмиванню коштів, що призвело до перегляду стандартів ФАТФ у 2013 році з урахуванням різниці між технічним дотриманням та їх нормативною ефективністю.

Зокрема, важливість розмежування між технічним дотриманням і ефективністю в Методології 2013 р. навряд чи може бути перебільшена, оскільки тепер вона є у загальному доступі і на порядку денному міжнародної політики питання про те, чи має місце визначена система протидії відмиванню коштів та фінансуванню тероризму в країні, що отримує високі оцінки за дотримання, фактичні позитивні результати. Зараз можна поставити під сумнів як логіку причинності, або теорії, що пов'язує певні превентивні та регулятивні дії з конкретними результатами, так і можливість того, що альтернативні засоби, що виходять за межі або будуть впроваджені замість технічних вимог ФАТФ, можуть відповідати цілям та результатам ФАТФ на вищому рівні [13].

Цілі, або результати, сформульовані ФАТФ у Методології 2013 р. за допомогою МВФ та Світового банку, значно підвищили чіткість і можливість реалізації державного регулювання запобіганню відмивання коштів. Вони були висунуті на багатьох спільних дискусійних та переговорних сесіях з ФАТФ. Дискусія з питань методології та оцінки результатів, пов'язаних з ризиками є постійною проблемою. Про це свідчить той факт, що аналогічні критичні

зауваження були виражені щодо рекомендацій ФАТФ у 2013 р., зокрема щодо відсутності чіткого методологічного визначення ризиків, пов'язаних з відмиванням грошей, фінансуванням тероризму та ухиленням від сплати податків [14].

Висновки. Спираючись на аналіз міжнародного досвіду регулювання запобіганню відмивання коштів, можна говорити про те, що регулювання повинно розглядатися не тільки під кутом зору організаційно-управлінської діяльності, спрямованої лише проти окремих злочинних елементів та їхніх угруповань, але й як один із важливих елементів всієї організації системи державного управління, забезпечення обов'язків діючих на ньому суб'єктів, тобто, практично, кожної людини.

Як зазначають фахівці з державного управління, проблема відмивання коштів не може бути вирішена лише за рахунок створення нових організаційних форм державного контролю, надзвичайних і каральних заходів. Потрібне усвідомлення цього явища як такого, що має економічну, політичну, етичну, управлінську та правову ознаки. Процес державного регулювання відмивання коштів повинен застосовуватися до всіх службовців органів державної влади, управління, правосуддя (що передбачено законодавством ряду країн) і громадських структур, наділених функціями обслуговування населення, а не лише до так званих посадових осіб. Важливі регламентація форм і процедури контролю за державними службовцями, наявність та дієвість кодексу посадової етики та поведінки.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. *United Nations General Assembly, 'International Convention for the Suppression of the Financing of Terrorism'* (9 December 1999) (№ 38349).
2. *Beekarry N. 'The International Anti-Money Laundering and Combating the Financing of Terrorism Regulatory Strategy: A Critical Analysis of Compliance Determinants in International Law'* (2011) *Northwestern Journal of International Law & Business* 31, 160.
3. *Isern J., Porteous D., Hernandez-Coss R. and Eguagu C. 'AML/CFT Regulation: Implications for Financial Service Providers that Serve Low-Income People'* (2005) *Cooperative Effort by the Financial Market Integrity (FSEFI) Unit of the World Bank and the Consultative Group to Assist the Poor (CGAP)* 3 – Today, there are nine FSRBs representing over 190 jurisdictions.
4. *Alldrige P. 'Money Laundering and Globalization'* (2008) // *Journal of Law and Society*. – № 35 (4). – P. 444.
5. *International Monetary Fund (IMF), 'Factsheet. The IMF and the Fight Against Money Laundering and the Financing of Terrorism'* (As of April 2017) 1 f.
6. *International Monetary Fund (IMF), 'IMF Policy Paper. Review of the Fund's Strategy on Anti-Money Laundering and Combating the Financing of Terrorism'* (20 February 2014) 6 – Within the EU, the 40+9 recommendations were implemented with the third Директива з протидії відмиванню грошей 2005/60/EC (3rd AMLD).
7. *Holliday R. C., Levi M. and Reuter P. 'Global Surveillance of Dirty Money: Assessing Assessments of Regimes to Control Money Laundering and Combat the Financing of Terrorism'* (30 January 2014) *Center on Law and Globalization*, 11.
8. *Alldrige P. 'Money Laundering and Globalization'* (2008) // *Journal of Law and Society*. – № 35 (4). – P. 444.
9. *Financial Action Task Force (FATF), 'FATF Members and Observers'* <<http://www.fatf-gafi.org/about/membersandobservers/>> accessed 20 September 2017.
10. *Holliday R. C., Levi M. and Reuter P., 'Global Surveillance of Dirty Money: Assessing Assessments of Regimes to Control Money Laundering and Combat the Financing of Terrorism'* (30 January 2014) *Center on Law and Globalization*, 10.
11. *International Monetary Fund (IMF), 'IMF Policy Paper. Review of the Fund's Strategy on Anti-Money Laundering and Combating the Financing of Terrorism'* (20 February 2014) 11.
12. *Financial Action Task Force (FATF), 'Methodology for Assessing Compliance with the FATF 40 Recommendations and the FATF 9 Special Recommendations'* 27 February 2004 (Updated as of February 2009).
13. *Holliday R. C., Levi M. and Reuter P. 'Global Surveillance of Dirty Money: Assessing Assessments of Regimes to Control Money Laundering and Combat the Financing of Terrorism'* (30 January 2014) *Center on Law and Globalization*, 16.
14. *Directorate General for Internal Policies, 'Offshore Activities and Money Laundering: Recent Findings and Challenges'* (March 2017) (IP/A/PANA/2016-4) (PE 595.371) 37.

REFERENCES

1. *United Nations General Assembly, 'International Convention for the Suppression of the Financing of Terrorism'* (9 December 1999) (№ 38349).

2. *Beekarry N.* 'The International Anti-Money Laundering and Combating the Financing of Terrorism Regulatory Strategy: A Critical Analysis of Compliance Determinants in International Law' (2011) *Northwestern Journal of International Law & Business* 31, 160.
3. *Isern J., Porteous D., Hernandez-Coss R. and Egwuagu C.* 'AML/CFT Regulation: Implications for Financial Service Providers that Serve Low-Income People' (2005) *Cooperative Effort by the Financial Market Integrity (FSEFI) Unit of the World Bank and the Consultative Group to Assist the Poor (CGAP)* 3 – Today, there are nine FSRBs representing over 190 jurisdictions.
4. *Alldridge P.* 'Money Laundering and Globalization' (2008) // *Journal of Law and Society*. – № 35 (4). – P. 444.
5. *International Monetary Fund (IMF)*, 'Factsheet. The IMF and the Fight Against Money Laundering and the Financing of Terrorism' (As of April 2017) 1 f.
6. *International Monetary Fund (IMF)*, 'IMF Policy Paper. Review of the Fund's Strategy on Anti-Money Laundering and Combating the Financing of Terrorism' (20 February 2014) 6 – Within the EU, the 40+9 recommendations were implemented with the third Директива з протидії відмиванню грошей 2005/60/EC (3rd AMLD).
7. *Holliday R. C., Levi M. and Reuter P.* 'Global Surveillance of Dirty Money: Assessing Assessments of Regimes to Control Money Laundering and Combat the Financing of Terrorism' (30 January 2014) Center on Law and Globalization, 11.
8. *Alldridge P.* 'Money Laundering and Globalization' (2008) // *Journal of Law and Society*. – № 35 (4). – P. 444.
9. *Financial Action Task Force (FATF)*, 'FATF Members and Observers' <<http://www.fatf-gafi.org/about/membersandobservers/>> accessed 20 September 2017.
10. *Holliday R. C., Levi M. and Reuter P.*, 'Global Surveillance of Dirty Money: Assessing Assessments of Regimes to Control Money Laundering and Combat the Financing of Terrorism' (30 January 2014) Center on Law and Globalization, 10.
11. *International Monetary Fund (IMF)*, 'IMF Policy Paper. Review of the Fund's Strategy on Anti-Money Laundering and Combating the Financing of Terrorism' (20 February 2014) 11.
12. *Financial Action Task Force (FATF)*, 'Methodology for Assessing Compliance with the FATF 40 Recommendations and the FATF 9 Special Recommendations' 27 February 2004 (Updated as of February 2009).
13. *Holliday R. C., Levi M. and Reuter P.* 'Global Surveillance of Dirty Money: Assessing Assessments of Regimes to Control Money Laundering and Combat the Financing of Terrorism' (30 January 2014) Center on Law and Globalization, 16.
14. *Directorate General for Internal Policies*, 'Offshore Activities and Money Laundering: Recent Findings and Challenges' (March 2017) (IP/A/PANA/2016-4) (PE 595.371) 37.