ФИНАНСОВОЕ И НАЛОГОВОЕ ПРАВО

УДК 346.6: 336.7

КОНЦЕПТУАЛЬНІ ЗАСАДИ ВДОСКОНАЛЕННЯ ІНФОРМАЦІЙНО-АНАЛІТИЧНОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПЕРВИННОГО ФІНАНСОВОГО МОНІТОРИНГУ ПУБЛІЧНИХ ДІЯЧІВ ТА ЇХ ФІНАНСОВИХ ОПЕРАЦІЙ

Михайло ШЕВЧЕНКО,
аспірант кафедри адміністративного та господарського права
Запорізького національного університету

АНОТАЦІЯ

Запровадження та безперервне вдосконалення автоматизованих комплексних інформаційних механізмів неодмінно забезпечує оптимізацію системи запобігання та протидії відмиванню корупційних доходів публічними діячами, спрощуючи та підвищуючи ефективність виконання насамперед суб'єктами первинного фінансового моніторингу їх пошукових та контрольно-аналітичних функцій у рамках цієї системи. Більше того, належна організація інформаційно-аналітичного забезпечення може звести первинний фінансовий моніторинг публічних діячів та їх фінансових операцій (за поодинокими винятками) до взаємодії із електронною інформаційною системою шляхом виконання мінімально обтяжуючих дій у межах вичерпних регламентів, що значно зменшить адміністративне навантаження на суб'єктів первинного фінансового моніторингу.

Ключові слова: ідентифікація, верифікація та вивчення клієнтів, запобігання та протидія відмиванню доходів, одержаних злочинним шляхом, належна перевірка клієнтів, поглиблена належна перевірка, публічний діяч.

CONCEPTUAL FRAMEWORK FOR IMPROVING THE INFORMATION AND ANALYTICAL SUPPORT OF THE INITIAL FINANCIAL MONITORING OF PUBLIC FIGURES AND THEIR FINANCIAL OPERATIONS

Mykhailo SHEVCHENKO,
Postgraduate Student at the Department of Administrative and Commercial Law
of Zaporizhzhya National University

The introduction and continuous improvement of automated integrated information mechanisms is the best route to take in order to optimize the system of administrative legal measures for preventing and counteracting laundering the proceeds of corruption by politically exposed persons, because it, above all, simplifies and increases the efficiency of initial financial monitoring activities (customer due diligence etc.) within this system. Moreover, the proper organisation of informational and methodological support can limit the initial financial monitoring of politically exposed persons and their transactions to, with rare exceptions, interaction with the electronic information system by performing minimally bothersome actions under comprehensive regulations, which would significantly reduce the administrative burden on initial financial monitoring entities.

Key words: anti-money laundering, anti-money laundering software, customer due diligence, enhanced due diligence, politically exposed persons.

Постановка проблеми та завдання дослідження. Загальний курс на оптимізацію співробітництва між державою та приватними особами викликає необхідність під час побудови тих чи інших регуляторних та інституційних механізмів якомога більш повно реалізувати потенціал сучасних інформаційних технологій та інших досягнень науки і техніки щодо максимального зменшення та спрощення адміністративного навантаження, що покладається на приватних осіб. Належне інформаційне та матеріально-технічне забезпечення виконання приватними особами обов'язків перед державою має особливе значення, якщо від цього вирішальним чином залежить досягнення результатів, що є вкрай важливими для сталого розвитку суспільства.

Одним із найбільш показових прикладів подібних випадків є первинний фінансовий моніторинг публічних діячів та їхніх фінансових операцій, що здійснюється у рамках системи запобігання та протидії відмиванню публічними діячами доходів, одержаних злочинним шляхом, фінансовими установами та деякими іншими окремо визначеними категоріями суб'єктів господарювання, що можуть виступити посередниками між такими доходами та формальною економікою (суб'єкти первинного фінансового моніторингу). Йдеться про те, що відповідно до положень вітчизняного законодавства досягнення цілей системи запобігання та протидії відмиванню публічними діячами доходів, одержаних злочинним шляхом, забезпечується покладенням на зазначених суб'єктів низки особливих обов'язків. Зокрема, вони зобов'язуються здійснювати ідентифікацію, верифікацію та загальне вивчення публічного діяча, а також з'ясовувати джерела статків публічних діячів та коштів їхніх конкретних фінансових операцій (статті 6, 15, 16 Закону України «Про запобігання та протидію легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, фінансуванню тероризму та фінан-

суванню розповсюдження зброї масового знищення» (далі – Закон про запобігання та протидію ВД/ФТ)) [1]. При цьому видається очевидним, що пошукова та контрольно-аналітична робота, необхідна для виконання кожного із вищезазначених обов'язків, може потребувати регулярного та ретельного опрацювання численних та різноманітних як об'єктивних та надійних, так й інших джерел відомостей про публічних діячів (офіційних реєстрів декларацій про доходи, активи та зобов'язання публічних службовців, державних або приватних баз даних про публічних діячів, повідомлення та публікацій журналістів, матеріалів соціальних мереж та інших неофіційних інформаційних ресурсів мережі Інтернет тощо), що є особливо складним, якщо йдеться про іноземних публічних діячів, пов'язаних осіб публічних діячів або про публічних діячів із вкрай високим ризиком.

Разом із тим, незважаючи на вищевикладене, для збирання ідентифікаційних та інших відомостей про публічних діячів суб'єкти первинного фінансового моніторингу (далі – суб'єкти ПФМ) наділяються лише правом витребувати у державних органів або у самих клієнтів інформацію, що стосується ідентифікації та/або що необхідна для вивчення клієнта, уточнення інформації про нього або проведення поглибленої перевірки клієнта (ст. 9 Закону про запобігання та протидію ВД/ФТ) [1]. Зазначене вказує на незадовільний стан адміністративно-правового регулювання інформаційних відносин у рамках системи запобігання та протидії відмиванню публічними діячами доходів, одержаних злочинним шляхом, оскільки жодним чином не використовується потенціал сучасних інформаційних систем автоматизувати виконання механічних та аналітичних робіт під час здійснення первинного фінансового моніторингу, очікуючи від суб'єктів ПФМ виключно належного користування системою та прийняття рішень за складних обставин.

Аналіз публікацій та виклад основних положень дослідження. Оглянувши матеріали наукових досліджень та публікацій експертів з питань запобігання та протидії відмиванню доходів, одержаних злочинним шляхом, маємо можливість констатувати, що, висловлюючи прихильність до вдосконалення системи запобігання та протидії відмиванню публічними діячами корупційних доходів, насамперед через реалізацію у її межах потенціалу електронних інформаційно-аналітичних інструментів із широкою автоматизованою складовою частиною, звертається увага на таке.

Так, за твердженням І. Карр, у багатьох країнах, що розвиваються, банки та інші суб'єкти ПФМ усе ще користуються застарілими засобами для ведення ділових відносин із клієнтами та зберігання даних. Недостатність інформаційних технологій, за словами вченого, створює можливості для зловживання послугами суб'єктів ПФМ незалежно від того, наскільки суворими є інші елементи внутрішнього контролю [2, с. 24]. Це, на переконання Дж. Тернера, пов'язано з тим, що використання автоматизованого аналізу дає змогу більш ефективно здобувати інформацію щодо взаємопов'язаних властивостей та показників фінансових операцій або інших явищ, ніж якщо до виконання відповідних пошукових дій залучається лише людина. Більше того, як зазначив учений, це рішення виключає можливість упередженого ставлення, оскільки таким чином забезпечується представлення всіх відомостей, що відповідають заданим характеристикам [3, с. 187–188].

На доповнення до зазначених факторів, що свідчать на користь розширення використання інформаційних технологій у системі запобігання та протидії відмиванню публічними діячами корупційних доходів, вказується на те, що інформаційні системи зменшують інформаційне навантаження, зводячи увесь обсяг доступних відомостей до необхідних, а також формулюють рекомендації. Це дає змогу знизити витрати ресурсів на збирання та використання відомостей [4, с. 468].

Також не менш важливим є те, що, за відомостями М. Весселінга, здобутими за підсумками інтерв'ю із обізнаною особою, комплекти програмного забезпечення для роботи з публічними діячами, що використовуються у різних банках, не є однаковими, через що публічний діяч може визнаватись таким не в усіх банках [5, с. 199]. Уніфікована (єдина) електронна платформа із даними для прийняття рішень під час ідентифікації та опрацювання фінансових операцій публічних діячів зі значно більшою вірогідністю не допустить подібних розбіжностей.

Більше того, вищезазначене технологічне нововведення цілком узгоджується із рекомендаціями наукового співтовариства про глобальність системи запобігання та протидії ВД/ФТ [3, с. 188], використання у ній здобутків наукових розробок питань оцифрування та обробки електронних даних, що, як очікується, підвищить ефективність у декількох аспектах, зокрема пришвидшить процес приймання та опрацювання даних, сприятиме їх своєчасному розкриттю уповноваженим суб'єктам, дозволяючи миттєве включення до інших інформаційно-аналітичних баз даних [6, с. 77], а також про необхідність з'ясування достовірності даних різних джерел, насамперед архівних реєстрів, перехресною перевіркою за допомогою надійних джерел із задіянням усіх відповідних компетентних органів [7, с. 193; 6, с. 5].

Зважаючи на переваги вищевказаного рішення, за підсумками національної оцінки ризиків у сфері запобігання та протидії ВД/ФТ, що була проведена у 2016 р., було заявлено про необхідність технічної модернізації єдиної державної інформаційної системи у сфері запобігання та протидії ВД/ФТ. Більше того, враховуючи розмір Держфінмоніторингу України, обсяг даних, який він отримує, та кількість штатних аналітиків, було окремо наголошено на доцільності придбання ІТ-рішення, яке, будучи сучасним та повністю інтегрованим, дало б змогу усунути людський фактор у процесі підготовки узагальнених матеріалів. Також примітним є те, що, крім того, щоб забезпечити концентрацію суб'єктів ПФМ на наданні повідомлень про фінансові операції, що підлягають внутрішньому фінансовому моніторингу (є підозрілими), Держфінмоніторинг України визнає нагальним впровадження новітніх інформаційних продуктів у межах його структури [8, с. 143].

Таким чином, розвиток системи запобігання та протидії відмиванню публічними діячами корупційних доходів нерозривно пов'язується із розгортанням та подальшим вдосконаленням інтегрованих інформаційно-аналітичних інструментів із максимальною автоматизацією їхніх функцій, насамперед процесів пошуку та обробки даних та формулювання рекомендацій щодо рішень з відповідних питань. При цьому, зважаючи на функціональне призначення зазначених інструментів, їхня інформаційна основа має бути більш широкою та достовірною, що даватиме змогу швидко формулювати якісні рекомендації щодо питань, пов'язаних із фінансовим обслуговуванням публічних діячів.

У наукових джерелах насамперед звертається на увага на те, що спеціальний програмний продукт із автоматизованим оглядом та аналізом відомостей має охоплювати: 1) декларації про майно, доходи, витрати і зобов'язання фінансового характеру публічних службовців [7, с. 193]; 2) реєстри компаній в деяких юрисдикціях, які, як правило, ведуться наглядачем за цінними паперами, комітетом з регулювання або іншим агентством із відносно активним підходом, що, як відомо, більш схильні до виконання та контролю за правовими та регулятивними зобов'язаннями та мають достатню кваліфікацію та ресурси для цього [6, с. 4];

3) відповідну внутрішню інформацію суб'єктів ПФМ, що була зібрана (створена) під час ідентифікації публічних діячів та ведення з ними ділових відносин [3, с. 47]; 4) регламенти дій, необхідних для дотримання законодавства, включаючи ідентифікацію осіб, перевірку відомостей про особливих клієнтів [3, с. 188], насамперед вказівки компетентних органів, яким особливостям серед фінансових операцій (показникам можливого зв'язку з відмиванням доходів) має бути приділена особлива увага [4, с. 471]; 5) відповідну інформацію з національних баз кримінальних даних, насамперед із джерел антикорупційних органів, із забезпеченням досягнення цією інформацією фінансових установ без шкоди для триваючого розслідування, зокрема про: підозри щодо вчинення відповідного правопорушення, арешт майна у зв'язку із такою підозрою [4, с. 469]; 6) повідомлення про підозрілі фінансові операції [9, с. 18]; 7) відомості із комерційних баз даних [9, с. 18]; 8) розвідувальні дані спеціально уповноваженого органу фінансового моніторингу, зокрема про зупинення фінансових операцій (замороження активів) публічного діяча [9, с. 18]; 9) цивільно-правові договори (оренда, купівля-продаж тощо), заповіти, судові рішення, що стосуються публічних діячів [10, с. 21]; 10) відповідну інформацію із неофіційних публічних джерел, зокрема публікації та повідомлення ЗМІ про публічних діячів із негативною репутацією [9, с. 18].

Поруч із думками про склад інформаційних ресурсів, що мають міститись у інформаційній системі у сфері запобігання відмиванню та протидії відмиванню публічними діячами корупційних доходів, у наукових дослідженнях висловлюються міркування щодо основоположних структурно-функціональних аспектів цієї системи.

Перед тим, як висловити власне уявлення про концепцію системи у сфері запобігання відмиванню та протидії відмиванню публічними діячами корупційних доходів, вважаємо за доцільне звернутись до напрацювань З. Мілтіної, А. Стаско та деяких інших співавторів [11], у яких розкрита побудована ними модель ідентифікації публічних діячів, яка через спільність принципів та напрямів її функціонування являє значний інтерес для цього дослідження.

Так, на переконання вчених, зазначена ідентифікаційна система має забезпечувати: 1) збирання відомостей – обробляти відомості з оцінкою їх достовірності; знаходити, збирати та зберігати комплекс персональних даних, щоб мати можливість однозначно ідентифікувати особу; 2) якість відомостей – аналізувати надійність джерел відомостей, діяти із неповними та можливо помилковими даними; дієво включати експертів у процес дослідження даних; 3) відшукання публічних діячів, членів їхніх сімей та пов'язаних з ними осіб – розпізнавати не лише публічних діячів, склад яких є відносно стабільним, але й ідентифіковувати членів їхніх сімей та пов'язаних з ними осіб; виявлення незареєстрованих відносин (фактичних співмешканців та осіб, які вважаються членами сім'ї у соціальних мережах та ЗМІ); 4) відображення часового фактора щодо статусу людини (важливо для відстеження перебігу строку визнання публічним діячем особи, яка припинила виконувати важливі публічні функції); розкриття різновиду фінансової операції та її суму (необхідно для ідентифікації осіб, пов'язаних із публічними діячами відносинами у сфері підприємництва); 5) від мінімального до жодного залучення експертів [11, с. 6–7].

Для досягнення зазначених цілей передбачається спрямування та розподіл функцій між людиною та системою, за якими ця система:

– за запитом перевіряє належність особи до публічних діячів або наявність родинних зв'язків із публічним діячем із наступним формулюванням рекомендації (автоматизована функція);

– збирає інформацію про правочини, що призводять до визнання особи, пов'язаною із публічним діячем (автоматизована функція);

– перевіряє інформацію, яка викликає сумніви або є неточною (функція ручного виконання);

– зіставляє та аналізує інформацію з різних джерел (автоматизована функція);

– збирає інформацію про членів сім'ї та пов'язаних осіб публічних діячів із відкритих джерел (соціальні мережі, повідомлення та публікації ЗМІ);

– шукає додаткову інформацію про публічних діячів із відкритих джерел (автоматизована функція);

– підтримує та оновлює базу джерел відомостей про публічних діячів (функція ручного виконання) [11, с. 11].

Таким чином, ідея про утворення інформаційних систем для сприяння реалізації положень законодавства про запобігання відмиванню та протидії відмиванню публічними діячами корупційних доходів не є новою. Більше того, вона ґрунтується на тих самих засадах, доцільність дотримання яких визнається у рамках цього дослідження, серед яких – автоматизоване збирання та обробка різноманітних та достатніх даних про публічних діячів із мінімальним залученням фахівців, від яких очікується виключно прийняття рішень за складних обставин та загальне управління системою.

Іншими характеристиками антикорупційних інформаційних систем, необхідність яких переконливо обґрунтовується вченими та експертами, є: 1) існування правил та профілювання для визначення фактів, що можуть являти інтерес для антикорупційних органів [13, с. 26]; 2) прямий та необмежений доступ спеціалізованих державних органів до вищезазначених джерел [13, с. 26]; 3) застосування методів перехресних перевірок; 4) функціонування ради експертів, що негайно приводить індикатори підозрілих фінансових операцій відповідно до нових теоретичних знань та практичного досвіду, вказують на приклади позитивних та негативних результатів роботи системи; 5) захищеність системи від зловживань у політичних та особистих інтересах з боку працівників ПФР та інших осіб, зокрема від незаконного розголошення конфіденційної інформації із повідомлень про підозрілі фінансові операції; 6) висловлення рекомендацій з питань, для вирішення яких утворена система [4, с. 468–472].

Осмисливши вищевикладене, висловимо бачення концептуальних засад побудови та функціонування системи запобігання відмиванню публічними діячами корупційних доходів.

Насамперед зауважимо, що цей інформаційний механізм має виступити платформою, яка забезпечить автоматизоване виконання тих функцій, щодо яких це є об'єктивно можливим та доцільним, накопичуватиме та розподілятиме інформацію та іншим чином сприятиме виконанню обов'язків усіма учасниками системи запобігання відмиванню публічними діячами корупційних доходів.

Інформаційною основою цього механізму мають бути: 1) ресурси реєстру декларацій публічних службовців та всіх інших державних реєстрів (надаються адміністраторами реєстрів); 2) внутрішня інформація суб'єктів ПФМ, що була зібрана (створена) під час ідентифікації публічних діячів та ведення з ними ділових відносин, зокрема рішення про визнання клієнта публічним діячем, рішення за результатами посилених належних перевірок джерела статків публічного діяча або коштів, пов'язаних із фінансовою операцією (надаються суб'єктами ПФМ); 3) відомості про міжнародних та іноземних публічних діячів, зібрані Міністерством зовнішніх справ України (надаються Міністерством зовнішніх справ України); 4) оперативно-розшукові, розвідувальні дані та матеріали криміналь-

них проваджень про пов'язаних осіб публічних діячів, що можуть розкриватись працівникам Держфінмоніторингу України без шкоди для оперативно-розшукової діяльності, розвідувальної діяльності або кримінального провадження, а також інші відомості, відомі компетентним державним органам (надаються відповідними компетентними органами); 5) добірки повідомлень та публікацій ЗМІ про публічних діячів у розрізі конкретних публічних діячів та інша інформація з відкритих джерел (готуються інформаційною системою автоматично на запит уповноваженого суб'єкта); 6) повідомлення про підозрілі фінансові операції (надаються Держфінмоніторингом України); 7) відомості із комерційних баз даних (готуються інформаційною системою автоматично на запит уповноваженого суб'єкта); 8) регламенти дій, необхідних для дотримання законодавства приватними учасниками системи запобігання відмиванню публічними діячами корупційних доходів (готуються Держфінмоніторингом України).

Виконання приватними учасниками системи запобігання відмиванню публічними діячами корупційних доходів їхніх обов'язків має відбуватись із дотриманням зазначених регламентів (із можливістю вжиття додаткових дій), у яких має бути встановлена така послідовність заходів.

Наприклад, проводячи ідентифікацію нового клієнта або регулярне з'ясування належності клієнтів до публічних діячів (може відбуватись щомісячно, оскільки не потребує активного залучення працівників суб'єктів ПФМ), суб'єкт ПФМ має звернутись до системи із відповідним запитом, на який автоматично на основі співставлення даних із офіційними джерелами надходитиме відповідь (щодо публічних діячів та членів їхніх сімей) або, якщо мають місце обставини, що вказують на пов'язаність клієнта із публічним діячем, – матеріали, що свідчать про існування таких обставин. Розглянувши факти, що випливають із зазначених матеріалів, відповідальний працівник суб'єкта ПФМ має прийняти позитивне або негативне рішення щодо рекомендування визнати клієнта пов'язаною особою публічного діяча.

Встановлення джерела коштів, пов'язаних з фінансовою операцією, та джерела статків (багатства) публічного діяча має здійснювати інформаційна система, зіставляючи та аналізуючи інформацію про фінансову операцію та відомості із вищезазначених джерел без їх розкриття суб'єкту ПФМ. Відповідь системи про законність статків публічного діяча та його коштів, пов'язаних з фінансовою операцією, дається системою без обґрунтування. Натомість, позначаючи фінансову операцію як підозрілу, система «Публічний діяч» наводить підстави для такого рішення із поясненнями із дотриманням вимог про захист тих чи інших видів інформації, а також вказує на обставини, існування або відсутність яких має підтвердити публічний діяч.

Адміністрування системи має бути покладене на Держфінмоніторинг України, у межах якого має діяти рада експертів, яка негайно приводить індикатори підозрілих фінансових операцій відповідно до нових теоретичних знань та практичного досвіду, вказує на приклади позитивних та негативних результатів роботи системи, оновлює бази джерел відомостей для підсистеми, а також забезпечує її технічне обслуговування.

Список використаної літератури:

1. Про запобігання та протидію легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, фінансуванню тероризму та фінансуванню розповсюдження зброї масового знищення: Закон України від 14 жовтня 2014 року № 1702-VII. Дата оновлення: 24 листопада 2018 року. URL: http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/1702-18.

2. Carr I. Corruption, Development, Financial Institutions and Politically Exposed Persons. White Collar Crime and Risk: edited by N. Ryder. London: Palgrave Macmillan, 2018. Pp. 7–42.

3. Turner J. Money Laundering Prevention: Deterring, Detecting, and Resolving Financial Fraud. New Jersey: John Wiley & Sons, 2011. 204 p.

4. Deleanu I. The Role of Information for Successful AML Policy. Research Handbook on Money Laundering: edited by Unger B., Van der Linde D. Glos: Edward Elgar Publishing Limited, 2011. Pp. 462–474.

5. Wesseling M. The European Fight against Terrorism Financing: Professional Fields and New Governing Practices: diss. … PhD in law. Amsterdam, 2013. 267 p. URL: https://pure.uva.nl/ws/files/1737805/126131_thesis.pdf.

6. Van der Does de Willebois E. and others. The Puppet Masters. How the Corrupt Use Legal Structures to Hide Stolen Assets and What to Do About It. Washington DC: The International Bank for Reconstruction and Development (The World Bank), 2011. 267 p.

7. Chaikin D., Sharman J.C. Corruption and Money Laundering: a Symbiotic Relationship. New York: Palgrave Macmillan, 2009. 234 p.

8. Звіт Державної служби фінансового моніторингу України про проведення національної оцінки ризиків у сфері запобігання та протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, та фінансуванню тероризму. 2016. 204 с. URL: http://www.sdfm.gov.ua/content/file/Site_docs/2016/20161125/zvit_ukr.pdf.

9. The Role of Financial Intelligence Units in Fighting Corruption and Asset Recovery. An Egmont Group White Paper. 2013. 38 p. URL: https://egmontgroup.org/en/filedepot_download/1661/55.

10. Конкретные факторы риска, связанные с легализацией (отмыванием) доходов от коррупции: Типологический отчет ФАТФ от июня 2012 г. 76 с. URL: http://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/reports/Specific%20Risk%20Factors%20in%20the%20Laundering%20of%20Proceeds%20of%20Corruption_RUSSIAN.pdf.

11. Miltina Z., Stasko A., Erins I., Grundspenkis J. and others. Model for Identification of Politically Exposed Persons. Lecture Notes in Business Information Processing. 2017. Volume 295. Pp.133–147.URL:https://doi.org/10.1007/978-3-319-64930-6_10.

12. Politically Exposed Persons, Corruption and Foreign Bribery: Australian Transaction Reports and Analysis Centre Strategic Analysis Brief of 17 August 2015. URL: http://www.austrac.gov.au/sites/default/files/sa-brief-peps.pdf.

13. The Use of the FATF Recommendations to Combat Corruption: FATF Best Practices Paper of October 2013. 31 p. URL: http://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/recommendations/BPP-Use-of-FATF-Recs-Corruption.pdf.

ІНФОРМАЦІЯ ПРО АВТОРА

Шевченко Михайло Вікторович – аспірант кафедри адміністративного та господарського права Запорізького національного університету

INFORMATION ABOUT THE AUTHOR

Shevchenko Mykhailo Viktorovych – Postgraduate Student at the Department of Administrative and Commercial Law of Zaporizhzhya National University