



Катерина Володимирівна БИСАГА,  
директор ТОВ “Страбіс Веб” (м. Київ),  
k\_bysaga@meta.ua

УДК: 351:342.5

## МІСЦЕ ТА РОЛЬ ФІНАНСОВОЇ РОЗВІДКИ У СТРУКТУРІ ОРГАНІВ ФІНАНСОВОГО МОНІТОРИНГУ ВЕЛИКОБРИТАНІЇ

*Кожна держава заради своєї економічної безпеки здійснює комплекс спеціальних контролюючих заходів, серед яких важливе місце належить фінансовому моніторингу. На фоні зростання кількості злочинів, пов'язаних з легалізацією (відмиванням) доходів, одержаних злочинним шляхом, роль органів фінансового моніторингу стає значно вагомішою. У розвинених країнах боротьбу з цим злочином виділено в окремий напрям у загальній концепції заходів протидії міжнародній організованій злочинності. Великобританія є тією державою, органи фінансового моніторингу якої вважаються на сьогодні найбільш успішними у боротьбі з фінансовими злочинами. Підрозділ фінансової розвідки Великобританії має довгу історію, але, незважаючи на те, що у різні часи він підпорядковувався різним структурам та підрозділам, ефективність його діяльності була і залишається на дуже високому рівні. Тож для оцінки ефективності роботи української системи фінансового моніторингу досить актуальним є дослідження історії розвитку та діяльності органів, що здійснюють фінансовий моніторинг у Великобританії.*

**Ключові слова:** фінансовий моніторинг, легалізація (відмивання) доходів, одержаних злочинним шляхом, і фінансування тероризму, структура, Національна кримінально-розвідувальна служба, Агентство з боротьби з організованою злочинністю, Агентство з боротьби з національною злочинністю, Підрозділ фінансової розвідки, Державна служба фінансового моніторингу.

В останні роки у світі (в тому числі в Україні) значно зросла кількість злочинів, які пов'язані з легалізацією (відмиванням) доходів, одержаних злочинним шляхом, і фінансування тероризму. Відмивання грошей вийшло за рамки окремих країн чи регіонів, набувши глобального значення. В Україні таку сферу відслідковує Державна служба фінансового моніторингу. Однак її діяльність, методи моніторингу та структура викликають багато запитань та є недосконалими. У свою чергу, Великобританія вважається однією із тих країн, у якій органи фінансового контролю знаходяться на високому рівні. Підтвердженням цього є значне зменшення у країні кількості злочинів легалізації доходів, одержаних злочинним шляхом.

*Мета статті* — дослідження місця та ролі фінансової розвідки у структурі органів фінансового моніторингу Великобританії.

Чимало вітчизняних науковців досліджували особливості функціонування національних систем фінансового моніторингу закордоном загалом і фінансової розвідки зокрема. Так, вивченню цих питань присвячені роботи українських учених С. А. Буткевича [1], С. Г. Гуржія [2], О. О. Куришко [3], а у Великобританії — Н. Райдер [4], М. О'Ніл [5]. Проте, незважаючи на вагомий внесок вказаних авторів у досліджувану проблему, глибокого аналізу процесу становлення та інституалізації органів фінансового контролю саме у Великобританії не проводилося.



Становлення та функціонування національних систем фінансового моніторингу в різних країнах світу визначається динамічністю історії розвитку процесів легалізації доходів, одержаних злочинним шляхом, та фінансування тероризму.

З середини 1980-х років потреба в сучасній стратегії боротьби з відмиванням грошей отримала широке визнання на міжнародному рівні. Переговори щодо Конвенції проти незаконного обороту наркотичних засобів і психотропних речовин у 1988 році в Організації Об'єднаних Націй можна розглядати як відправну точку цієї тенденції. Перші кілька підрозділів фінансової розвідки були створені на початку 1990-х у зв'язку з необхідністю для центральних органів країн отримання, аналізу та поширення фінансової інформації щодо боротьби з відмиванням грошей [6].

Сьогодні у багатьох країнах світу створені органи, які у міжнародній практиці отримали назву "Підрозділи фінансової розвідки": у США — Організація США з боротьби з фінансовими злочинами, у Великобританії — підрозділи фінансової розвідки у складі Національної служби кримінальної розвідки, у Франції — група з розслідування незаконних фінансових операцій, у Бельгії — група обробки фінансової інформації. Станом на 2013 рік фінансові розвідки створено у 127 країнах світу. У деяких країнах ці підрозділи є адміністративними органами, в інших — діють як поліцейські та юридичні органи [3, с. 8–9].

Відповідно до загальноприйнятого визначення "Підрозділ фінансової розвідки" означає центральну, національну установу, відповідальну за отримання (та запитування, коли це дозволено), аналіз та надання компетентним органам, розкриття фінансової інформації:

— щодо доходів, які викликають підозру, та потенційного фінансування тероризму;

— необхідної згідно з національним законодавством або правилами, з метою боротьби з відмиванням грошей та фінансуванням тероризму [7].

У Великобританії у різні часи питанням фінансового моніторингу займалися різні установи, які то були, то не були підпорядковані міністерствам або урядові. У період 1992–2006 років цією роботою займалася Національна кримінально-розвідувальна служба (*National Criminal Intelligence Service (NCIS)*), яка складалася з трьох підрозділів:

— підрозділ, що займався питаннями організованої злочинності та злочинами, пов'язаними з незаконним обігом наркотиків;

— підрозділ, що займався питаннями футболу;

— підрозділ, що займався фінансовим моніторингом.

Служба була підконтрольна Міністерству внутрішніх справ, а з 2001 року стала позавідомчим державним органом [2, с. 103]. Національна кримінально-розвідувальна служба налічувала у своєму складі всього 500 офіцерів. За всю історію існування Служби її діяльність регулювалася лише двома актами: спочатку Актом про поліцію (*Police Act*) [8], а пізніше — Актом про поліцію та кримінальне правосуддя (*Police and Criminal Justice Act*) [9].

З 2005 року в національній системі фінансового моніторингу Великобританії намітилися тенденції до посилення координації діяльності всіх учасників протидії легалізації доходів. У квітні 2006 року Національна кримінально-розвідувальна служба була об'єднана з новоствореною організацією Агентством з боротьби з організованою злочинністю (*Serious Organised Crime Agency (SOCA)*). Агентство було позавідомчим державним органом, однак Міністерство внутрішніх справ Великобританії здійснювало нагляд за його діяльністю. Агентство включало в себе сім підрозділів, зокрема:

— Національне центральне бюро (*National Central Bureau*), яке включало Інтерпол, Європол;

— секція аналізу злочинності (*Serious Crime Analysis Section (SCAS)*);

— підрозділ кримінальної оперативної підтримки (*Crime Operational Support*);

— бюро пошуку зниклих безвісти (*Missing Persons Bureau*);

— підрозділ кримінології (*National Injuries Database*);

— підрозділ з боротьби з кіберзлочинністю (*Computer crime*)



— підрозділ з боротьби з відмиванням коштів (*Money laundering*).

Порівняно з Національною кримінально-розвідувальною службою, де існувало всього три підрозділи, Агентство стало більш потужним органом з ширшими повноваженнями та можливостями. Разом з усіма підрозділами Агентство з боротьби з організованою злочинністю налічувало 4 200 осіб [4, с. 43–44].

Підрозділ з боротьби з відмиванням коштів діяв через Підрозділ фінансової розвідки (*the UK Financial Intelligence Unit*), який взяв на себе повноваження публікації звітів за результатами своєї діяльності (*suspicious activity reports (SARs)*).

Діяльність Агентства з боротьби з організованою злочинністю регулювалась Актом про організовану злочинність та поліцію (*Serious Organised Crime and Police Act*) [10].

У жовтні 2013 року у системі органів, що здійснюють нагляд за кримінальною ситуацією у державі, знову відбулися зміни. Агентство з боротьби з організованою злочинністю було ліквідовано, і на його місці, перебравши на себе ще більші повноваження, почало функціонувати Агентство з боротьби з національною злочинністю (*National Crime Agency (NCA)*), яке є державною, але не міністерською установою [11]. Діяльність Агентства регулюється Актом про злочини та суди (*Crime and Courts Act*) [12].

Важливими є принципи, які позиціонує та яких дотримується у своїй роботі Агентство:

— гнучкість: постійне удосконалення та пошук сучасних рішень для проблем, з яким стикається Агентство;

— чесність та професіоналізм;

— повага та партнерство;

— служіння суспільству;

— прозорість та відкритість.

Дотримання цих принципів допомагає Агентству та його підрозділам здійснювати свої функції відповідно до законодавства та досягати позитивних результатів у питанні боротьби зі злочинами [11].

Агентство з боротьби з національною злочинністю структурно розділене на вісім оперативних підрозділів, які контролюються сімома директорами, діяльність яких наглядається генеральним директором, якому, в свою чергу, допомагає заступник. Генеральний директор проводить самостійне оперативне керівництво агентством. Він несе відповідальність за діяльність агентства перед Міністром внутрішніх справ Великобританії та через міністерство перед Парламентом [11].

Склад агентства такий:

— підрозділ прикордонного контролю (*Border Policing Command*);

— підрозділ захисту дітей (*Child Exploitation and Online Protection Centre (CEOP) Command*);

— підрозділ з боротьби з економічною злочинністю (*Economic Crime Command*);

— підрозділ з боротьби з організованою злочинністю (*Organised Crime Command*);

— Підрозділ розвідки (*Intelligence*);

— Підрозділ спеціальних операцій (*Operations*);

— Підрозділ з боротьби з кіберзлочинністю (*National Cyber Crime Unit*);

— Підрозділ зі спеціальними можливостями (*Specialist Capabilities*), до якого входять центр моніторингу доходів, отриманих злочинним шляхом (*Proceeds of Crime Centre*), бюро пошуку зниклих безвісти (*Missing Persons Bureau*), центр протидії торгівлі людьми (*the UK Human Trafficking Centre*), центральне Бюро (*Central Bureau*), відділ, що надає звіти про підозрілу діяльність у сфері хімії (*Chemical Suspicious Activity Reports*), відділ аналізу тяжких злочинів (*Serious Crime Analysis Section*), підрозділ фінансової розвідки (*the UK Financial Intelligence Unit*) [13].

Загальна кількість персоналу в Агентстві з боротьби з національною злочинністю складає 4 500 офіцерів.

Важливою особливістю підрозділу фінансової розвідки Великобританії є той факт, що він не є відокремленою структурою, а діє в межах та під контролем Агентства з боротьби з національною злочинністю, яке тісно співпрацює з іншими підрозділами



поліції. Спільна координація зусиль цих структур стала “золотою ниткою” у всіх справах щодо розслідування фінансових злочинів. Завдяки цьому значно підвищується ефективність боротьби як з простими злочинами, так і з організованою злочинністю. Разом з цим агентство самостійно збирає інформацію щодо злочинів для організації своєї стратегічної та тактичної роботи.

Необхідно відзначити, що агентство має значний досвід у питанні використання новітніх технологій для захисту отриманої інформації, адже неодноразово злочинці намагалися “зламати” інформаційні системи, де міститься вся інформація щодо того чи іншого розслідування.

За своїми функціями та призначенням підрозділ фінансової розвідки у складі агентства можна порівняти з Державною службою фінансового моніторингу в Україні.

Підрозділ фінансової розвідки Великобританії отримує, аналізує та поширює інформацію, отриману зі спеціальних звітів (*Suspicious Activity Reports (SARs)*). Такі звіти складають заявки, які попереджають правоохоронні органи про можливість вчинення злочину, пов’язаного з легалізацією (відмиванням) доходів, одержаних злочинним шляхом. Протягом року підрозділ фінансової розвідки може отримувати понад 200 тисяч таких звітів. Після їх аналізу підрозділ направляє справи у відповідні органи для розслідування [14].

Підрозділ шляхом аналізу звітів розробляє та надає правоохоронним органам інформацію про типові схеми відмивання коштів, перелік фізичних та юридичних осіб, які неодноразово брали участь у таких схемах. Такий аналіз дозволяє правоохоронним органам Великобританії відслідковувати та фіксувати всі етапи легалізації коштів, отриманих злочинним шляхом, а також розпочинати слідство проти осіб, які беруть участь у таких схемах [15].

Крім того, що агентство здійснює наглядові та контролюючі функції, воно саме може бути суб’єктом перевірки чи розслідувань. Перевірку щодо діяльності агентства та його підрозділів можуть здійснювати:

- Інспекція Констеблів її Величності (*Her Majesty’s Inspectorate of Constabulary*), яка може проводити перевірку щодо ефективності та результативності агентства;
- Незалежна поліцейська комісія зі скарг (*The Independent Police Complaints Commission*), яка проводить розслідування у випадку надходження скарг щодо діяльності агентства;
- Управління з уповноваженого нагляду (*The Office of Surveillance Commissioners*), яке проводить перевірку за використанням інформації, отриманої шляхом спостереження;
- Комісар зв’язку (*The Interception of Communications Commissioner*), який здійснює контроль за використанням інформації, отриманої шляхом розвідки;
- Слідчий державний трибунал (*The Investigatory Powers Tribunal*), який розслідує скарги від громадськості щодо перевищення повноважень.

Такі перевірки можуть бути як планові, так і позапланові. Крім того, нагляд за діяльністю агентства здійснюють Комітет Парламенту Великобританії з внутрішніх справ (*Home Affairs Committee*) та Комітет Парламенту з державних рахунків (*Public Accounts Committee*) чи, іншими словами, Рахункова палата [11].

Структура підрозділу фінансової розвідки Великобританії розроблялася відповідно до рекомендацій ФАТФ. Тому однією з найбільш сильних його позитивних характеристик є тісна співпраця на міжнародному рівні з органами фінансового моніторингу інших держав. Серед них слід виділити три основні органи, з якими тісно співпрацює підрозділ. По-перше, це орган щодо нагляду за фінансовою поведінкою (*Financial Conduct Authority*), який є фінансовим регулюючим органом у Великобританії, працює незалежно від уряду і фінансується за рахунок стягнень з суб’єктів, що надають фінансові послуги. По-друге, це група розробки фінансових заходів боротьби з відмиванням грошей (*Financial Action Task Force (on Money Laundering) (FATF)*), яка є міжурядовим органом у боротьбі з відмиванням коштів. По-третє, це група фінансової розвідки Егмонт (*Egmont Group of Financial Intelligence Units*), що є міжнародним форумом для підрозділів фінансової



розвідки та стимулює співпрацю в боротьбі з відмиванням грошей і фінансуванням тероризму. Підрозділ фінансової розвідки Великобританії є активним членом цього форуму. Це дає змогу підрозділу співпрацювати з іншими подібними організаціями у різних країнах та підтримувати операції, які безпосередньо проводить Агентство з боротьби з національною злочинністю. Крім того, уряд Великобританії створив низку компетентних органів, які після виявлення відповідного правопорушення здійснюють розслідування та судове переслідування злочинів щодо відмивання коштів та фінансування тероризму [6; 14].

Український орган фінансового моніторингу увійшов до складу цього форуму тільки у 2004 році. За своєю природою Державна служба фінансового моніторингу України є центральним органом виконавчої влади, яка реалізує державну політику у сфері запобігання та протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, або фінансування тероризму. Функції та повноваження Держфінмоніторингу України регламентуються Законом України від 28 листопада 2002 р. «Про запобігання та протидію легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом або фінансуванню тероризму» та Положенням про Державну службу фінансового моніторингу України, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 17 вересня 2014 р. № 455. Діяльність Держфінмоніторингу України спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України через Міністра фінансів України [16, с. 4].

Станом на сьогодні Держфінмоніторинг України діє як центральний орган виконавчої влади, та є національним центром фінансової розвідки з відповідними повноваженнями органу такого типу, до основних завдань і функцій якої належить збирання, оброблення й аналіз інформації про фінансові операції, що підлягають фінансовому моніторингу, інші фінансові операції або інформації, що можуть бути пов'язані з підозрою у легалізації (відмиванні) доходів, одержаних злочинним шляхом, або фінансуванням тероризму [16, с. 4].

Основними недоліками існуючої національної системи протидії легалізації доходів, одержаних злочинним шляхом, є її істотна невідповідність рекомендаціям ФАТФ. Найбільш суттєвими є такі недоліки: відсутні механізми обміну інформацією між фінансовими установами; відсутні вимоги щодо отримання від усіх фінансових установ інформації про цілі і наміри ділових відносин (визначено тільки для банків); не розроблені механізми управління ризиками при проведенні ідентифікації клієнтів; не визначено особливості типології відмивання грошей для конкретних фінансових установ; не організовано зворотний зв'язок компетентних органів з фінансовими установами; відсутня єдність у розробці програм протидії відмиванню грошей для фінансових установ [17].

Боротьба з легалізацією доходів, отриманих злочинним шляхом, забезпечується у Великобританії функціонуванням спеціальних підрозділів. Орган фінансового моніторингу (підрозділ фінансової розвідки) — це не відокремлена структура, він є підрозділом у агентстві, що займається боротьбою зі злочинністю, яке структурно входить до Міністерства внутрішніх справ Великобританії. Досвід роботи цього Підрозділу свідчить, що ефективність його роботи визначається такими двома факторами: наявністю досконалої правової бази та ефективною системою збору, обробки, передачі та надання фінансової інформації (ідентифікації ініціаторів фінансових операцій). І хоч в Україні сформувалася і розвивається змішана модель фінансового моніторингу, тоді як у Великобританії використовується правоохоронна модель, аналіз досвіду фінансового моніторингу цієї держави може бути доволі корисним для України; він має бути детально вивченим і може бути реалізований в Україні з урахуванням національних особливостей забезпечення процесу фінансового моніторингу.

#### Список використаних джерел

1. Буткевич, С. А. Адміністративно-правовий механізм запобігання та протидії легалізації доходів, одержаних злочинним шляхом, і фінансування тероризму [Текст] / С. А. Буткевич // Ученые записки Таврического национального университета им. В. И. Вернадского. Серия «Юридические науки». — 2008. — Том 21 (60). — № 2. — С. 118–124.



2. Боротьба з відмиванням коштів: правовий, організаційний та практичний аспекти [Текст] / С. Г. Гуржій, О. Л. Копиленко, Я. В. Янушевич та ін. — К. : Парламентське видавництво, 2005. — 216 с.
3. *Куришко, О. О.* Аналіз світового досвіду у сфері протидії легалізації доходів, отриманих злочинним шляхом, у контексті можливості його використання в Україні [Текст] / О. О. Куришко // *Фінансовий простір*. — 2013. — № 2 (10). — С. 8–15.
4. *Ryder, N.* *Financial Crime in the 21st Century: Law and Policy* [Text] / N. Ryder. — Edward Elgar Publishing Ltd., 2011. — 352 p.
5. *O'Neill, M.* *The Evolving EU Counter-terrorism Legal Framework* [Text] / M. O'Neill. — Routledge, 2013. — 278 p.
6. *Financial Intelligence Units, 2004* [Electronic Resource] World Bank. — URL : <http://www.imf.org/external/pubs/ft/FIU/fiu.pdf>.
7. Конвенція Ради Європи про відмивання, пошук, арешт та конфіскацію доходів, одержаних злочинним шляхом, та про фінансування тероризму від 16.05.2005 р., CETS No 198 [Текст] // Урядовий кур'єр. — 2010. — 15 грудня.
8. *Police Act 1997* [Electronic Resource] Legislation.gov.uk. — URL : <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/1997/50/contents>.
9. *Police and Criminal Justice Act 2001* [Electronic Resource] Legislation.gov.uk. — URL : <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2001/16/contents>.
10. *Serious Organised Crime and Police Act 2005* [Electronic Resource] Legislation.gov.uk. — URL : <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2005/15/contents>.
11. *How we are run* [Electronic Resource] The National Crime Agency. — URL : <http://www.nationalcrimeagency.gov.uk/about-us/how-we-are-run>.
12. *Crime and Courts Act 2013* [Electronic Resource] Legislation.gov.uk. — URL : <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2013/22/contents/enacted>.
13. *NCA Annual Plan 2014/15* [Electronic Resource] The National Crime Agency. — URL : <http://www.nationalcrimeagency.gov.uk/publications/176-nca-annual-plan-2014-15/file>.
14. *UK Financial Intelligence Unit* [Electronic Resource] The National Crime Agency. — URL : <http://www.nationalcrimeagency.gov.uk/about-us/what-we-do/specialist-capabilities/ukfiu>.
15. *The SARs regime* [Electronic Resource] The National Crime Agency. — URL : <http://www.nationalcrimeagency.gov.uk/about-us/what-we-do/specialist-capabilities/ukfiu/the-sars-regime>.
16. Державна служба фінансового моніторингу. Підсумки роботи за 2013 рік [Електронний ресурс] Державна служба фінансового моніторингу України. — URL : [http://www.sdfm.gov.ua/content/file/Site\\_docs/2014/20140226/zvit%202013.pdf](http://www.sdfm.gov.ua/content/file/Site_docs/2014/20140226/zvit%202013.pdf).
17. *Синяньський, С. О.* Удосконалення національної системи протидії легалізації доходів, отриманих злочинним шляхом, в умовах посилення інтеграційних процесів [Текст] : дис. ... канд. екон. наук : 08.05.01 / Синяньський Сергій Олександрович ; Українська академія зовнішньої торгівлі. — К., 2005. — 258 арк. — Бібліогр.: с. 174–187.

Надійшла до редакції 14.11.2014



**Бысага Е. В. Место и роль финансовой разведки в структуре органов финансового мониторинга Великобритании**

*Каждое государство ради своей экономической безопасности осуществляет комплекс специальных контролируемых мероприятий, среди которых важное место принадлежит финансовому мониторингу. На фоне увеличения количества преступлений, связанных с легализацией (отмыванием) доходов, полученных преступным путем, роль органа финансового мониторинга становится все более значимой. В развитых странах на борьбу с этим преступлением выделено отдельное направление в общей концепции мер противодействия международной организованной преступности. Великобритания является тем государством, органы финансового мониторинга которого считаются сегодня наиболее успешными в борьбе с финансовыми преступлениями. Подразделение финансовой разведки Великобритании имеет долгую историю, и, несмотря на то, что в разные времена оно подчинялось различным структурам и подразделениям, эффективность его деятельности была и есть на высоком уровне. Поэтому для оценки эффективности украинской системы финансового мониторинга весьма актуальным является исследование истории развития и деятельности органов финансового мониторинга Великобритании.*

**Ключевые слова:** финансовый мониторинг, легализация (отмывание) доходов, полученных преступным путем и финансирования, терроризма, структура, Национальная уголовно-разведывательная служба, Агентство по борьбе с организованной преступностью, Агентство по борьбе с национальной преступностью, Подразделение финансовой разведки, Государственная служба финансового мониторинга.

**Bysaha, K. V. Place and the Role of Financial Intelligence in the Structure of Financial Monitoring Authorities in the UK**

*Each state for its economic security provides a set of special control measures, among which an important place belongs to financial monitoring. Due to the fact that the number of crimes related to legalisation (laundering) of proceeds gained by criminal pursuits increased, the role of financial monitoring authorities becomes more significant. In developed countries, the fight against this crime is separated into an independent direction in the overall concept measures against international organized crime. Today, the UK is considered as the state where the financial monitoring authorities are the most successful in the issue of fight against financial crimes. The UK Financial Intelligence Unit has a long history, and, despite the fact that at various times it was subordinated to a various agencies and departments, its effectiveness has been and remains at a very high level. Therefore, to evaluate the efficiency of Ukrainian financial monitoring system it is relevant to examine the history of development of authorities that perform financial monitoring in the UK.*

**Keywords:** financial monitoring, legalisation (laundering) of proceeds gained by criminal pursuits and financing of terrorism, structure, National Criminal Intelligence Service, Serious Organised Crime Agency, National Crime Agency, the UK Financial Intelligence Unit, State service of financial monitoring.

