

ФАТФ ЯК МІЖНАРОДНО-ПРАВОВА ІНСТИТУЦІЯ

Стаття присвячена історії створення, аналізу правових підстав діяльності, форм прийняття рішень, контролю за їх виконанням, заходам впливу на національні банківські системи «Цільової групи з фінансових заходів у сфері відмивання доходів» – ФАТФ. Розглядаються питання сучасного статусу міжнародних органів у системі суб'єктів міжнародного права.

Ключові слова: міжнародне співробітництво в боротьбі з міжнародною злочинністю, легалізація (відмивання) доходів, отриманих злочинним шляхом, ФАТФ, міжнародні органи, суб'єкти міжнародного права, міжнародний контроль, міжнародна банківська діяльність.

Об'єктивним результатом глобалізації світових соціальних та економічних процесів стало зростання числа складних проблем, які не можуть бути розв'язані державами не тільки самостійно, а й на двосторонньому або регіональному рівні. Одним з її наслідків є створення умов для виникнення нових форм злочинності, яка все більше набуває транснаціонального характеру. Той факт, що проблема глобалізації злочинності не може бути вирішена в рамках обмежених національно-державних засобів і методів, підкреслюють представники як української, так і зарубіжної науки [7, с. 6]. Ефективна протидія злочинності в умовах глобалізації зу-

мовлює необхідність зміцнювати міжнародне співробітництво в цій сфері, розширювати кількість міжнародних угод з питань протидії цьому явищу й коло учасників останніх, створювати нові форми й утворення в боротьбі зі злочинністю.

Одним зі злочинів, який набув досить значного поширення у світі протягом останніх десятиліть, є легалізація (відмивання) доходів, отриманих злочинним шляхом. Протидія злочину, який має доволі давню історію, з початку 80-х років ХХ ст. стала чи не головним напрямком міжнародної співпраці в боротьбі з міжнародною злочинністю. Перші кроки в розробленні рекомендацій щодо боротьби з відмиванням «брудних

коштів» на міжнародному рівні були зроблені Комітетом з правил і методів контролю за банківськими операціями (Базельським комітетом), який виражав погляди центральних банків розвинених європейських країн, США та Японії. Так, у грудні 1988 р. Комітет приймає декларацію «Про запобігання використання банківської системи з метою відмивання грошей, отриманих злочинним шляхом» [13]. У цей же час на універсальному рівні в рамках Конвенції ООН «Про боротьбу проти незаконного обігу наркотичних засобів і психотропних речовин» від 20 грудня 1988 р. вперше в міжнародному праві було визначено поняття «відмивання (легалізація) доходів, отриманих злочинним шляхом» [8]. Із цього часу цей напрямок у боротьбі з міжнародною злочинністю починає займати окреме місце і знаходить подальший розвиток у низці міжнародно-правових актів універсального й регіонального характеру, як-то: Конвенція Ради Європи «Про відмивання, пошук, арешт та конфіскацію доходів, одержаних злочинним шляхом» 1990 р., Міжнародна конвенція про боротьбу з фінансуванням тероризму 1999 р., Конвенція ООН проти транснаціональної організованої злочинності 2000 р., Конвенція ООН

проти корупції 2003 р., Резолюція ГА ООН «Боротьба з відмиванням грошей» 1998 р., Резолюції Ради Безпеки ООН, Директиви Європейського Парламенту й Ради Європи.

Актуальність боротьби з відмиванням доходів, отриманих злочинним шляхом, призвела не тільки до розробки низки міжнародно-правових актів, спрямованих на боротьбу із цим правопорушенням, а й до створення нових утворень, форм і застосування відповідних заходів протидії цьому злочину. Інтереси національної безпеки та взаємні економічні інтереси призводять до того, що держави покладають завдання і функції, які вони ще в недавньому минулому вирішували в межах міжнародних договорів і міжнародних організацій, на нові утворення в рамках міжнародної системи. Міжнародно-правові інституції (міжнародні органи, міжнародні установи, багатогалузеві органи тощо), які, формально не будучи міжнародними організаціями, поступово виконують функції, що належали виключно визнаним суб'єктам міжнародного права.

У межах інституційних засад міжнародного співробітництва в боротьбі з відмиванням доходів, отриманих злочинним шляхом, окреме місце

ПРОБЛЕМИ ЗАКОННОСТІ

займає «Група розробки фінансових заходів боротьби з відмиванням доходів» – ФАТФ. Аналіз історії її створення, правові підстави діяльності, форми прийняття рішень, контроль за їх виконанням, заходи впливу тощо мають науковий і практичний інтерес, принаймні, у 2-х напрямках, а саме: (а) вплив на багатосторонній правотворчий процес недержавних акторів і (б) нові форми регулювання міжнародної банківської діяльності.

У липні 1989 р. на нараді в Парижі голів держав та урядів «сімки» було прийнято рішення про створення спеціального органу для оцінювання поточних результатів співпраці з метою запобігання використанню банківської системи і фінансових установ для відмивання доходів і розгляду можливості прийняття додаткових превентивних заходів у цій сфері. Англійською цей орган отримав назву «Financial Action Task Force on Money Laundering» (FATF).

В офіційних документах ООН указана назва відповідно до глосарію ООН перекладається на українську як «Цільова група з фінансових заходів у сфері відмивання доходів». У публікаціях Всесвітнього банку й МВФ, вживається назва «Група розробки фінан-

сових заходів боротьби з відмиванням доходів». Із формальної точки зору ФАТФ не може вважатися міжнародною організацією, оскільки вона не заснована на міжнародному договорі й не має затвердженого статуту (регламенту діяльності) Але досвід її діяльності з виконання покладених на неї функцій дозволяє виділити певні особливості і зробити відповідні висновки. Розглянемо їх.

1. Правовою підставою діяльності цієї групи є рішення про її створення й рішення, які приймаються на пленарних засіданнях ФАТФ.

2. Група створена з метою запобігання використанню банківської системи й фінансових установ для відмивання доходів. Головними завданнями ФАТФ на даний час є: (а) розроблення й удосконалення міжнародних стандартів протидії відмиванню доходів і фінансуванню тероризму; (б) вивчення тенденцій і методів (типології) відмивання доходів і фінансування тероризму й підготовка пропозицій із цих питань; (в) сприяння поширенню запропонованих ФАТФ заходів у глобальному масштабі.

3. Для досягнення вказаних цілей ФАТФ має власну організаційну структуру й відповідний бюджет. Очолює цю

Питання міжнародного публічного та приватного права

інституцію Президент, який обирається на один рік із числа державних посадових осіб – представників країн-членів ФАТФ. Постійний Секретаріат ФАТФ складається з 10-ти співробітників, його очолює виконавчий секретар, кандидатура якого затверджується на пленарному засіданні групи. Секретаріат ФАТФ розміщується у приміщеннях ОЕСР у Парижі, де відбувається й переважна частина пленарних засідань.

ФАТФ має допоміжні органи – робочі групи з довгостроковим і короткостроковим мандатом. До числа основних, що мають довгостроковий мандат, зараз входять робочі групи: (а) з оцінок і стандартів, (б) з типології, (в) з проблем протидії відмиванню доходів і фінансуванню тероризму, (г) з перегляду списку країн і територій, які беруть участь у співпраці в цій царині. За рішенням пленарного засідання створюються групи з короткостроковим мандатом. Окремі, найбільш принципові питання діяльності ФАТФ попередньо розглядаються на засіданнях керівної групи, до складу якої входять представники країн, що головує у ФАТФ на мінуті, поточній і наступній сесії, а також 7-8 країн, що представляють на тимчасовій основі свої регіони.

4. Можна виділити 3 форми співробітництва держав, міжнародних організацій і міжурядових органів з ФАТФ, а саме:

а) ФАТФ має інститут постійних членів. На сьогодні її членами є 31 держава і 2 міжнародні організації. Відповідно до програмних документів група передбачає розширення кола своїх членів, для чого нею розроблено критерії прийому кандидатів у члени ФАТФ, серед яких: (а) наявність політичної волі для виконання рекомендацій ФАТФ, (б) повноправне членство й активна участь у роботі відповідного регіонального органу типу ФАТФ, (в) визнання злочинними діяння, пов'язані з відмиванням доходів, отриманих злочинним шляхом, і (г) запровадження ідентифікації фінансовими установами своїх клієнтів;

б) до отримання статусу повноправного члена країни-кандидати за підсумками попереднього оцінювання запрошуються взяти участь у роботі ФАТФ як спостерігачі, остаточне ж рішення приймається її Пленумом після успішного проходження відповідної перевірки. Статус спостерігача у ФАТФ мають регіональні групи по боротьбі з відмиванням «брудних коштів», як-то: Карибська група розроблення фінансових за-

ПРОБЛЕМИ ЗАКОННОСТІ

ходів боротьби з відмиванням доходів (КФАТФ), Азіатсько-Тихоокеанська група по боротьбі з відмиванням доходів (АТГ), Спеціальний експертний комітет Ради Європи з оцінювання заходів боротьби з відмиванням доходів («MONEYVAL»), Група по боротьбі з відмиванням доходів у Східній і Південній Африці (ЕСААМЛГ), Група по розробленню фінансових заходів боротьби з відмиванням доходів у Південній Америці (ГАФІСУД), Євразійська група по протидії легалізації кримінальних доходів і фінансуванню тероризму (ЄАГ), Група Близького Сходу й Північної Америки по розробленню фінансових заходів боротьби з відмиванням доходів (МЕНА-ФАТФ), Міжурядова група по розробленню заходів боротьби з відмиванням доходів в Африці (ГІАБА);

в) розглядувана інституція тісно співпрацює з такими міжнародними універсальними й регіональними організаціями, як Всесвітній банк, Міжнародний валютний фонд, Африканський банк розвитку, Азіатський банк розвитку, Європейський банк реконструкції й розвитку, Європейський центральний банк, Європейський інвестиційний банк, Європол, Міжамериканський банк розвитку, Міжнародна асоціація страхо-

вих наглядів, Міжнародна організація комісій по цінних паперах, Інтерпол, Міжамериканський антитерористичний комітет, Міжамериканська комісія по контролю за наркотиками, ОЕСР, Офшорна група банківських наглядів, Управління по наркотиках і злочинності ООН, Контртерористичний комітет Ради Безпеки ООН, Всесвітня митна організація .

5. ФАТФ має власні процедури прийняття рішень на пленарних засіданнях, які проходять тричі на рік (у лютому, червні й жовтні). Усі рішення приймаються на засадах консенсусу, тобто через процедуру узгодження позицій усіх її членів з оголошенням рішення головою без проведення голосування, якщо немає заперечень з боку хоча б одного з них. До винесення на пленарне засідання проекти рішень й відповідні матеріали, як правило, розглядаються на засіданнях робочих груп ФАТФ, сфера компетенції й керівники (голови) яких затверджуються пленарним засіданням.

6. Бюджет ФАТФ складає близько 1,5 млн євро на рік і витрачається в основному на фінансові роботи Секретаріату й регуляторні засідання. Формується бюджет за рахунок щорічних внесків членів ФАТФ, розміри яких визначаються за

складною формулою, що враховує розміри ВВП і ЗВП на душу населення.

7. Досліджувана нами інституція приймає рішення у формі рекомендацій, які формально не є обов'язковими ані для її членів, ані для інших держав. Однак навіть за браком обов'язковості її рішення ФАТФ володіє досить ефективними способами й механізмами, що забезпечують досягнення поставлених перед нею завдань.

Першим кроком у встановленні єдиних міжнародних стандартів у сферах протидії відмиванню доходів і формування правової бази відповідної міжнародної системи заходів стало прийняття ФАТФ у 1990 р. Сорока рекомендацій, призначених для застосування всіма країнами світу [10]. Універсальність цього документа забезпечується наданням державам можливості виявляти певну гнучкість при реалізації запропонованих у них базових принципів з огляду на особливості правових систем та інших конкретних обставин.

Сорок рекомендацій двічі переглядалися ФАТФ з урахуванням нових тенденцій у сфері відмивання «брудних коштів» доходів і передового досвіду протидії цьому, результатом чого стали нові редакції цього документа, прийняті в 1996 і

2003 роках. В останній його редакції також взято до уваги поширення мандата ФАТФ на протидію фінансуванню тероризму.

На даний час Сорок рекомендацій ФАТФ у поєднанні з Дев'ятьма спеціальними рекомендаціями по боротьбі з фінансуванням тероризму (8 спеціальних рекомендацій, прийнятих у 2001 р. і доповнених у 2004 р. 9-ю спеціальною) становлять собою набір мінімальних стандартів, застосування яких необхідне для успішної протидії відмиванню доходів і фінансуванню тероризму. Рекомендації включають заходи, що передбачають: (а) кримінальне переслідування відповідних дій, (б) організацію превентивного контролю у фінансових установах та в деяких інших структурах, (в) створення підрозділів фінансової розвідки й (г) міжнародне співробітництво компетентних органів.

Не маючи статусу міжнародного правового акта, рекомендації на практиці отримали загальне визнання як універсальні міжнародні стандарти ПВД/ФТ. Зокрема, в Резолюції РБ ООН 1617 (2005), яка має обов'язковий характер для всіх держав-членів ООН, включає положення щодо виконання державами 40+9 рекомендацій ФАТФ [9]. Оцінюючи ефектив-

ПРОБЛЕМИ ЗАКОННОСТІ

ність програм МВФ по боротьбі з відмиванням грошей і протидії фінансуванню тероризму, виконавчі директори Фонду підкреслили необхідність узгоджувати в подальшому з ФАТФ методологію проведення оцінювання і визначення критеріїв виконання державами програм по боротьбі з відмиванням «брудних коштів» [2].

Базельський комітет банківського нагляду в рамках своїх стандартів зазначив, що до його намірів не входить дублювати дії ФАТФ. Цей Комітет разом з Офшорною групою банківського нагляду продовжують рішуче підтримувати прийняття і впровадження рекомендацій ФАТФ, особливо тих, що стосуються банків, і намагаються узгоджувати стандарти «знай свого клієнта» з пропозиціями цієї групи [13].

Будучи загальноновизнаним розробником міжнародних стандартів у сфері протидії відмиванню доходів і фінансуванню тероризму, інституція провадить значну роботу з роз'яснення останніх. По кожній рекомендації ФАТФ розробляються й публікуються докладні пояснювальні записки (*interpretative notes*) і приклади передового досвіду їх реалізації (*best practice*).

Для забезпечення виконання єдиних міжнародних стан-

дартів у царині протидії відмиванню «брудних коштів» у рамках ФАТФ діє унікальна система контролю. Упровадження й дотримання рекомендацій групи забезпечуються завдяки механізму взаємного моніторингу. У рамках цієї інституції міжнародне право отримало практично нові форми й методи міжнародного контролю. З метою контролю за дотриманням рекомендацій країнами-членами ФАТФ застосовуються 2 типи оцінювання (атестацій): (а) самооцінювання на основі стандартної анкети (запитальника), що заповнюється самими членами ФАТФ, и (б) взаємні оцінювання, у ході яких стан кожної національної системи ПВД/ФТ аналізується й оцінюється експертами з інших держав-членів ФАТФ.

На підставі самооцінювання Секретаріат ФАТФ складає звіти про загальну ситуацію з виконанням рекомендацій усіма членами групи, які можуть бути задіяні для подальшого аналізу і прийняття необхідних додаткових заходів. Із прийняттям у червні 2003 р. нової редакції Сорока рекомендацій ФАТФ було розроблено нову єдину методологію, що була затверджена на Пленумі ФАТФ у лютому 2004 р. й на засіданні Ради директорів МВФ і Світового банку в березні цього ж року.

Питання міжнародного публічного та приватного права

Методологія 2004 р. містить близько 200 основних і 40 додаткових критеріїв, згідно з якими експерти оцінюють відповідність національної системи рекомендаціям ФАТФ. Рейтинги такої відповідності встановлюються до кожної з Рекомендацій з урахуванням основних критеріїв і можуть мати 4 таких рівні: «відповідає», «в цілому відповідає», «частково відповідає» й «не відповідає». У виняткових випадках рекомендація може бути визначена як «неприйнятна» для конкретної країни. Окрім того, розглядаються нові форми впливу на неспівпрацюючі держави. Зокрема, розробляється спеціальна процедура розгляду скарг на відмову у співробітництві у сфері протидії відмиванню доходів і фінансуванню тероризму з боку окремих країн.

Ефективність способів і механізмів контролю, що забезпечують досягнення поставлених перед ФАТФ завдань, перш за все підтверджується змінами, яких зазнали банківські системи багатьох держав світу, в тому числі й України. У жовтні 2011 р. ФАТФ прийняла рішення припинити процедуру активного моніторингу України у зв'язку з виконанням нею всіх рекомендацій групи й удосконаленням національного законодавства в царині боротьби з відмиванням

«брудних коштів» і виключила нашу державу з так званого «чорного списку».

Таким чином, створена як цільова структура, ФАТФ на сьогодні має інститут постійних членів та інститут спостерігачів, відповідну організаційну структуру (систему головних, виконавчих і допоміжних органів), права й обов'язки, засоби реалізації своїх цілей і завдань, механізми контролю й реалізації функцій. Більшість науковців при дослідженні діяльності цієї інституції визначають ФАТФ як міжнародний (міжурядовий) орган, створений для вирішення певних завдань, який має обмежений строк діяльності (існування) [6, с. 281; 11; с. 118], інші – як самостійну міжнародну організацію [4, с. 79]. На своєму офіційному сайті ФАТФ іменує себе міжнародною організацією [3].

На відміну від тривалої дискусії щодо міжнародної правосуб'єктності індивідів, наукові кола практично не порушують питання про міжнародно-правовий статус міжнародних органів. І. Лукашук ще 20 років тому зазначив, що постійні міжнародні органи – це органи взаємодії держав, що мають обмежену компетенцію і спрощену організаційну структуру [5, с. 92]. Але він не визнав за ними різновиду міжнародних

ПРОБЛЕМИ ЗАКОННОСТІ

організацій. Як вбачається, за-раз перед міжнародно-право-вою доктриною постало пита-ня визначення правового ста-тусу міжнародних органів як суб'єктів міжнародного права. Їх внесок у розвиток останньо-го, так би мовити, «не вміщаєть-ся» в поняття «міжнародний ор-ган». Рішення й рекомендації, що приймаються міжнародними установами, чинять вагомий вплив на національні правові системи. На сьогодні, на наше переконання, міжнародні орга-ни становлять собою різновид міжнародних організацій з обмеженою компетенцією, спро-щеною організаційною структу-рою й новою формою міжна-родної співпраці.

З погляду Н. О. Якубовсь-кої, внесок недержавних акторів у міжнародний правотворчий процес вважається опосеред-кованим у зв'язку з тим, що їх продукт вимагає кінцевої ле-галізації або прийняття держа-вами [12, с. 91]. Діяльність ФАТФ дозволяє зробити інший висно-вок: її Резолюції й Рекомендації не потребують подальшої «ле-галізації» державами. Резуль-татом їх прийняття є внесення змін до національних правових систем багатьох країн світу. Так, з метою забезпечення ви-конання рекомендацій ФАТФ Ук-раїна прийняла спеціальний За-кон «Про запобігання та про-

тидію легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, або фінансуванню те-роризму», внесла зміни до За-кону «Про банки і банківську діяльність», до Кодексу України про адміністративні правопору-шення, до Кримінального Ко-дексу України. Були затверд-жені спеціальні положення й інструкції, регулюючі банківську діяльність. Зауважимо, що та-ким впливом на правові систе-ми держав володіє не кожний міжнародний договір.

О. В. Буткевич зазначає, що міжнародному праву влас-тиві, з одного боку, контитуїтет при змінних міжнародних відно-синах, а з другого – ефективно пристосування до їх регулюван-ня [1, с. 46]. І ФАТФ – цьому яскравий приклад, який під-тверджує думку вченого, що міжнародне право є «живим ор-ганізмом», системою, що здат-на пристосовуватися до змін-них обставин.

Сьогодні в сучасній міжна-родній системі діє велика кіль-кість міжнародно-правових інс-титуцій, яким бракує визнаної правотворчої компетенції, але такий їх статус не зменшує їх ролі в регулюванні міжнародно-правових відносин. Наступний етап розвитку міжнародного права дасть їм змогу зайняти належне місце серед суб'єктів цього права.

Питання міжнародного публічного та приватного права

Список літератури: 1. Буткевич О. В. Міжнародне право XXI ст.: утвердження концепції живого права / О. В. Буткевич // Альманах междунар. права. – Вып. 2. – Одеса: Феникс, 2010. – С. 37-47. 2. Годовой отчет МВФ за 2012 год [Электрон. ресурс]. – Режим доступа: www.imf.org. 3. Заява ФАТФ [Електрон. ресурс]. – Режим доступу: www.fatf-gafi.org. 4. Кивец Е. Роль международных специализированных организаций по борьбе с отмыванием денег (на примере ФАТФ) // Е. Кивец // Підпр-во, госп-во і право. – 2003. – № 7. – С. 79-81. 5. Лукашук И. Международное право: Особ. ч.: учебник. – М.: Изд-во БЕК, 1997. – 393 с. 6. Міжнародно-правові аспекти боротьби з легалізацією доходів, здобутих злочинним шляхом / М. І. Журавель, А. С. Мацко, І. О. Шашкова-Журавель. // Часоп. Київ. ун-ту права. – 2010. – № 1. – С. 280-286. 7. Овчинский В. С. XXI век против мафии. Криминальная глобализация и конвенция ООН против транснациональной преступности: моногр. / В. С. Овчинский – М.: ИНФРА-М, 2001. – 148 с. 8. Про боротьбу проти незаконного обігу наркотичних засобів і психотропних речовин // Конвенція ООН від 20.12.1988 р. // Міжнародне право в документах / за ред. М. В. Буроменського. – Х., 2006. – С. 278-283. 9. Резолюція 1617 (2005), СБ ООН от 29.07.2005 г. [Электрон. ресурс]. Режим доступа: www.un.org. 10. Сорол рекомендацій Групи з розробки фінансових заходів боротьби з відмиванням грошей (FATF) // Уряд. кур'єр. – 2003. – № 179. 11. Сухонос В. Деякі аспекти міжнародного співробітництва у сфері боротьби з легалізацією (відмиванням) злочинних доходів та фінансуванням тероризму / В. Сухонос // Вісн. прокуратури. – 2011. – № 3 – С. 117-122. 12. Якубовская Н. А. Негосударственные актеры как участники международного правотворческого процесса // Н. А. Якубовская // Альманах междунар. права. – Вып. 2. – Одесса: Феникс, 2010. – С. 84-91. 13. Enhancing corporate governance for banking organisations, op. cit.; Principles for the management of interest rate risk // Basle. September, 1997 (<http://www.bis.org/publ/bcbs41.pdf>); Framework for internal control systems in banking organisations. Basle. September 1998 (<http://www.bis.org/publ/bcbs40.pdf>); Enhancing bank transparency, op. cit.; Principles for the management of credit risk. Basel. September 2000 [Електрон. ресурс]. – Режим доступу: <http://www.bis.org/publ/bcbs75.pdf>.

ФАТФ КАК МЕЖДУНАРОДНО-ПРАВОВАЯ ИНСТИТУЦИЯ

Кудас И. Б.

Статья посвящена истории создания, анализу правовых оснований деятельности, форм принятия решений, контроля за их выполнением, мерам воздействия на национальные банковские системы «Целевой группы по финансовым мерам в сфере отмывания доходов» – ФАТФ. Рассматривается вопрос современного статуса международных органов в системе субъектов международного права.

Ключевые слова: международное сотрудничество в борьбе с международной преступностью, легализация (отмывание) доходов, полученных преступным путем, ФАТФ, международные органы, субъекты международного права, международный контроль, международная банковская деятельность.

FATF AS INTERNATIONAL LAW INSTITUTE

Kudas I. B.

The article is devoted to the history of creation, analysis of the legal bases of activity, forms of decision-making, control over their implementation, measures of impact on the national banking system «of the Task force on financial measures in the sphere of money laundering». In article also addressed the question of the modern status of international bodies in the system of subjects of international law.

Key words: international cooperation in the fight against international crime; legalization (laundering) of incomes obtained in a criminal way; the FATF; international bodies; subjects of international law; international control; the international banking activities.

Надійшла до редакції 13.05.2013 р.