

УДК 342.9

О. В. Тильчик,
доктор юридичних наук,
доцент,
Н. А. Шпак,
аспірант,
Університет ДФС України

ФОРМУВАННЯ НАЦІОНАЛЬНИХ АНТИКОРУПЦІЙНИХ ТА АНТИЛЕГАЛІЗАЦІЙНИХ СТАНДАРТІВ: ДОСВІД ВЕЛИКОЇ БРИТАНІЇ ДЛЯ УКРАЇНИ

Розглянуто актуальне питання щодо напрямів удосконалення положень загальнодержавної антикорупційної стратегії, а саме в частині гармонізації антикорупційних та антилегалізаційних заходів у системі запобігання та протидії корупції на прикладі позитивного досвіду Великої Британії.

Ключові слова: антикорупційна стратегія, запобігання корупції, антикорупційні та антилегалізаційні заходи, система запобігання та протидії корупції.

О. В. Тыльчик,
доктор юридических наук,
доцент
Н. А. Шпак,
аспирант,
Университет ГФС Украины,

ФОРМИРОВАНИЕ НАЦИОНАЛЬНЫХ АНТИКОРРУПЦИОННЫХ И АНТИЛЕГАЛИЗАЦИОННЫХ СТАНДАРТОВ: ОПЫТ ВЕЛИКОБРИТАНИИ ДЛЯ УКРАИНЫ

Рассмотрен актуальный вопрос относительно направлений усовершенствования положений общегосударственной антикоррупционной стратегии, а именно в части гармонизации антикоррупционных и антилегалізаціонных мер в системе предотвращения и противодействия коррупции на примере положительного опыта Великобритании.

Ключевые слова: антикоррупционная стратегия, предотвращение коррупции, антикоррупционные и антилегалізаціонные меры, система предотвращения и противодействия коррупции.

O. V. Tylchik,
*Doctor of Judicial Sciences,
Associate Professor,*
N. A. Shpak,
*graduate student,
University of SFS of Ukraine*

FORMATION OF NATIONAL ANTI-CORRUPTION AND ANTI-LEGALIZATION STANDARDS: GREAT BRITAIN EXPERIENCE FOR UKRAINE

The urgent issue on the directions of improvement of the provisions of the national anti-corruption strategy, namely, in the part of harmonization of anti-corruption and anti-legalization measures in the system of prevention and counteraction of corruption on the example of Great Britain's positive experience, is considered.

Key words: anticorruption strategy, prevention of corruption, anti-corruption and anti-legalization measures, corruption prevention and counteraction system.

Активна участь України у процесах глобальної економічної інтеграції, прискорення і поглиблення євроінтеграції обумовлюють необхідність гармонізації національного законодавства з міжнародними стандартами антикорупційного (рекомендації GRECO) та антилегалізаційного (рекомендації FATF) характеру, а також невідкладними поточними завданнями, зафіксованими експертами моніторингових місій МВФ та Комітету Ради Європи (MONEYVAL).

Незважаючи на те, що в ряді стратегічних, концептуальних та програмних документів окреслена проблема визнається нагальною, проте залишається невідображеною в положеннях чинної Антикорупційної стратегії на 2014–2017 роки та проекті Закону України «Про Антикорупційну стратегію на 2018–2020 роки». Існує також ряд проблем концептуального характеру, що обумовлюються відсутністю єдиного підходу до формулювання основних понять, зокрема, легалізація доходів, одержаних злочинним шляхом, корупційні правопорушення, економічна безпека тощо, їх співвідношення, взаємозв'язок із іншими пов'язаними поняттями та категоріями.

У вітчизняній науці питанню протидії та запобігання корупції приділено достатньо уваги з боку учених. Серед вагомих здобутків варто відмітити праці В. Т. Білоуса, О. М. Джужи, Т. О. Коломоєць, О. Н. Литвака, М. І. Мельника, В. Я. Настюка, М. І. Хавронюка, В. І. Шакуна, О. П. Рябченко, В. В. Тильчик та інших. Однак варто констатувати, що не всі проблеми вирішено, зокрема й щодо приведення вітчизняного законодавства до вимог стандартів з відповідних напрямів. Особливо актуалізується предмет дослідження у зв'язку зі стрімкою новелізацією законодавства, передусім адміністративного, продовженням процесу реформ центральних органів виконавчої влади та місцевого самоврядування з урахуванням визначеного Україною євроінтеграційного курсу, рекомендаціями міжнародних експертів, що здійснювали оцінку поточного стану реалізації заходів у правоохоронній сфері.

З урахуванням актуальності вибору теми дослідження за мету визначено шляхи удосконалення положень загальнодержавної Антикорупційної стратегії щодо гармонізації

антикорупційних та антилегалізаційних заходів у системі запобігання та протидії корупції з урахуванням позитивного досвіду Великої Британії.

В аналітичній доповіді до щорічного послання Президента України до Верховної Ради України [1] підкреслено тісний зв'язок між корупцією та легалізацією (відмиванням) злочинних доходів, що дає можливість та, власне, визначає необхідність використовувати інструменти FATF, спрямовані на протидію легалізації доходів, набутих злочинним шляхом, для боротьби з корупцією. Про це згадується і у Стратегії розвитку системи запобігання та протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, фінансуванню тероризму та фінансуванню розповсюдження зброї масового знищення на період до 2020 року [2], метою якої є законодавче, організаційне та інституційне удосконалення та забезпечення стабільного функціонування національної системи запобігання та протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, фінансуванню тероризму та фінансуванню розповсюдження зброї масового знищення.

Уповноваженими органами державної влади разом з компетентними органами іноземних держав проводиться активна робота із розслідування фактів легалізації (відмивання) коштів, одержаних внаслідок вчинення корупційних діянь, розкрадання та привласнення державних коштів і майна, з метою встановлення та подальшого блокування банківських рахунків та інших активів за кордоном.

Не потребує доведення теза про актуальність за сучасного стану національної безпеки України попередження та протидії фінансуванню терористичної діяльності, виявлення осіб та їхніх фінансових операцій, пов'язаних з такою діяльністю. Це обумовлює формування засад тісної співпраці уповноважених органів державної влади з компетентними органами іноземних держав у сфері виявлення міжнародних платежів, які можуть бути спрямовані на фінансування терористичної діяльності.

Необхідною умовою ефективного розв'язання зазначених проблем є об'єднання і постійна координація зусиль уповноважених органів державної влади, фінансово-кредитних установ та інших організацій, залучених до національної системи запобігання та протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, фінансуванню тероризму та фінансуванню розповсюдження зброї масового знищення, а також співробітництво з такими міжнародними інституціями, як Група з розробки фінансових заходів боротьби з відмиванням грошей (FATF), Комітет експертів Ради Європи з оцінки заходів протидії відмиванню коштів та фінансуванню тероризму (MONEYVAL), Міжнародний валютний фонд, Світовий банк та інші.

На сьогодні уповноважені органи державної влади проводять роботу із забезпечення розвитку національної системи запобігання та протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, фінансуванню тероризму та фінансуванню розповсюдження зброї масового знищення, вимоги до якої значно посилені згідно з оновленими Рекомендаціями FATF, затвердженими Групою з розробки фінансових заходів боротьби з відмиванням грошей (FATF). З метою імплементації Україною оновлених Рекомендацій FATF Верховною Радою України 14 жовтня 2014 р. прийнято Закон України «Про запобігання та протидію легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, фінансуванню тероризму та фінансуванню розповсюдження зброї масового знищення», що спрямований на захист прав та законних інтересів громадян, суспільства і держави, гарантування національної безпеки шляхом визначення правового механізму запобігання та протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом,

фінансуванню тероризму та фінансуванню розповсюдження зброї масового знищення, а також формування бази даних для надання уповноваженим органам державної влади та компетентним органам іноземних держав можливості виявляти та розслідувати злочини, пов'язані з відмиванням грошей та іншими незаконними фінансовими операціями. Щоправда багато вчених та практичних співробітників вказують на недосконалість положень вказаного Закону та актуалізують розробку його нової редакції.

Кабінетом Міністрів України разом з Національним банком щороку схвалюється план заходів із запобігання та протидії легалізації (відмивання) доходів, одержаних злочинним шляхом, фінансуванню тероризму та фінансуванню розповсюдження зброї масового знищення, яким визначаються заходи, спрямовані на забезпечення ефективного функціонування національної системи протидії відмиванню (легалізації) коштів, одержаних злочинним шляхом, фінансуванню тероризму та фінансуванню розповсюдження зброї масового знищення, а також впровадження у національне законодавство Рекомендацій FATF.

Зазначений план передбачає також заходи, спрямовані на запобігання виникненню умов для легалізації (відмивання) доходів, одержаних злочинним шляхом, фінансуванню тероризму та фінансуванню розповсюдження зброї масового знищення, мінімізацію ризиків використання фінансової системи з метою легалізації (відмивання) доходів, одержаних злочинним шляхом, фінансуванню тероризму та фінансуванню розповсюдження зброї масового знищення, підвищення ефективності діяльності правоохоронних та інших уповноважених органів державної влади і розвиток міжнародного співробітництва.

Безумовно, корупція є передумовою і наслідком функціонування тіньової економіки держави, а суб'єкти корупційних діянь – одні з основних споживачів послуг з легалізації (відмивання) коштів, одержаних злочинним шляхом, і водночас – неодмінні учасники більшості схем їхнього «відмивання». Саме тому без суттєвого зниження рівня корупції заходи щодо протидії тінізації національної економіки, запобігання та протидії організованій злочинності, відмиванню «брудних» коштів не дадуть очікуваного ефекту. Спроби побороти корупцію лише за допомогою вибіркового покарання за корупційні діяння не будуть ефективними, оскільки залишаються глибинні чинники цих соціальних поведінкових деструкцій, а легалізація або «відмивання» злочинних, у тому числі й корупційних, доходів набули якісно нового поширення в період економічної нестабільності. У світлі активної фази запровадження програм протидії корупції (зокрема за ініціативою Європейського Союзу й із суттєвим фінансуванням від нього) потрібне усвідомлення необхідності врахування під час планування та запровадження відповідних заходів указаних взаємозв'язків корупції й тіньової економіки. Протидія їм повинна здійснюватися як єдине комплексне завдання, при цьому варто враховувати як спільні, так і відмінні ознаки вказаних явищ. Комплексність протидії зазначеним феноменам зумовлена не викоріненням цих явищ окремо, що навряд чи можливо, а руйнуванням стійких зв'язків між ними [3, с. 389].

За даними Transparency International, корупція в Україні пронизує всі рівні суспільства. Суб'єкти публічної адміністрації, зокрема державні службовці, співробітники прокуратури та поліції, особливо вразливі для корупції [4]. Доповіді Групи держав проти корупції (GRECO) та інших органів Ради Європи також впливають на значні масштаби корупції в Україні та відсутність незалежності судових органів та поліції [5]. Корупція та легалізація коштів нерозривно пов'язані між собою, отже, розширення та імплементація механізму

протидії легалізації коштів допоможе запобігти корупційним діям, а також повернути корупційні доходи державі. Впровадження важливих елементів механізму запобігання та протидії легалізації в системі антикорупційних заходів потребує активізації, відпрацювання ефективної ризик-орієнтованої системи протидії легалізації шляхом блокування коштів, одержаних корупційним шляхом, моніторингу підозрілих фінансових операцій та інших повідомлень, пов'язаних із національними публічними діячами, та налагодження безпосередньої взаємодії між Державною службою фінансового моніторингу України (далі – Держфінмоніторинг України) та Національним антикорупційним бюро України (далі – НАБУ) щодо розслідування підозрілих фінансових транзакцій вітчизняних публічних діячів.

Забезпечення боротьби з корупцією є необхідною складовою у налагодженні взаємодії України з Міжнародним валютним фондом у рамках програми «Механізм розширеного фінансування». Протидія легалізації коштів визначена контрольним показником структурних перетворень згідно з угодою з МВФ. Також необхідна інтенсифікація та концентрація зусиль та ресурсів національної системи антилегалізаційного фінансового моніторингу для зміни порядку надання інформації про сумнівні фінансові операції від подання інформації про ознаки обов'язкового фінансового моніторингу до інформування про фінансові операції, які викликають мотивовану професійну підозру суб'єкта первинного фінансового моніторингу. При цьому підвищення ефективності національної системи антилегалізаційного фінансового моніторингу потрібно розглядати як першочергове завдання системних антикорупційних заходів [6, с. 165].

Основним стратегічним законодавчим актом у системі нормативно-правового забезпечення запобігання корупції в Україні загальнодержавного значення є Антикорупційна стратегія. На сьогодні чинний Закон України «Про засади державної антикорупційної політики в Україні (Антикорупційна стратегія) на 2014–2017 роки», термін дії якого був передбачений до 2017 року, Кабінетом Міністрів України було схвалено проект Закону України «Про Антикорупційну стратегію на 2018–2020 роки», розроблений Національним агентством з питань запобігання корупції з метою визначення комплексу заходів, спрямованих на зменшення рівня корупції в Україні та подальше просування антикорупційних ініціатив у державі. Проте 16 травня 2018 року за результатами розгляду проекту Антикорупційної стратегії на 2018–2020 роки Комітет Верховної Ради України з питань запобігання і протидії корупції ухвалив рішення рекомендувати Верховній Раді України повернути Кабінету Міністрів України як суб'єкту законодавчої ініціативи законопроект на доопрацювання.

Слід зазначити, що за відсутності належної підтримки Комітетом Верховної Ради України з питань запобігання і протидії корупції проекту Антикорупційної стратегії на 2018–2020 роки Україна має усі шанси залишитися фактично без програмного документа у сфері запобігання та протидії корупції на наступні роки, адже строк дії попередньої стратегії завершився ще в 2017 році [7].

Чинна Антикорупційна стратегія на 2014–2017 роки, а також проект Закону України «Про Антикорупційну стратегію на 2018–2020 роки» не містять положень щодо гармонізації антикорупційних та антилегалізаційних заходів у системі запобігання та протидії корупції [8; 9].

З метою приведення у відповідність до міжнародного досвіду положень щодо гармонізації антикорупційних та антилегалізаційних заходів у системі запобігання та

протидії корупції для України може стати позитивним досвід розвинених країн, а саме Великої Британії, яка досягла значного успіху в цьому напрямі і входить до десятки найменш корумпованих країн у світі. Відповідно до положень діючої Антикорупційної стратегії на 2017–2022 роки (далі – Стратегія Великої Британії) [10] уряд Великої Британії посилює систему боротьби з відмиванням грошей. Визнається також, що дії щодо запобігання корупції є більш економічно ефективними, ніж примусові дії проти корумпованих осіб. Стратегія Великої Британії визначає комплекс заходів, які в довгостроковій перспективі зроблять організацію діяльності державного та приватного сектору Великої Британії менш схильними до корупції. Сприяння відкритому та прозорому уряду є основою такого підходу, а також посилення сфери процедури закупівель для забезпечення гарантій справедливого та чесного використання державних коштів.

Засади Стратегії Великої Британії посилюють зацікавленість у просуванні справедливого та дієвого середовища на основі правил, прийнятих у всьому світі, працюючи безпосередньо з урядами, міжнародними організаціями та підвищенням бізнес-стандартів, зміцнюючи потенціал та мінімізуючи можливості для корупції з метою конкуренції бізнесу на рівних умовах. Реальний прогрес протидії корупції вимагає колективних міжнародних дій. Будучи основною частиною дипломатичної та оборонної діяльності, уряд Великої Британії заохочує та підтримує антикорупційні зусилля міжнародних партнерів як у громадянському суспільстві, так і у приватному секторі.

Стратегія Великої Британії ґрунтується на чотирьох підходах «4Р»: «protect» (створення стійких організацій), «prevent» (посилення професійної цілісності), «pursue» (покарання корупціонера) і «prevent» (відшкодування несправедливості), викладених у розділі 2.3., а саме: захист від корупції шляхом створення відкритих і стійких організацій у державному та приватному секторах; включаючи посилення професійної цілісності; здійснення покарання корупціонерів, посилення спроможності правоохоронних, кримінальних правоохоронних та контролюючих органів проводити розслідування, переслідування та застосовувати санкції до правопорушників; зменшення впливу корумпованості, де це відбувається, включаючи відшкодування від несправедливості, спричиненої корупцією [9].

З метою приведення у відповідність до міжнародного досвіду положень щодо гармонізації антилегалізаційних та антикорупційних заходів у системі запобігання та протидії корупції для України може стати позитивним досвід розвинених країн, а саме Великої Британії, яка досягла значного успіху в цьому напрямі і входить до десятки найменш корумпованих країн у світі. Відповідно до положень діючої Антикорупційної стратегії на 2017–2022 роки уряд Великої Британії посилює систему боротьби з відмиванням грошей та гарантує, що фахівці, які працюють у фінансовому секторі, підтримують відповідні стандарти; вживає заходів щодо посилення здатності влади Великої Британії розслідувати та переслідувати високорівневу корупцію та повертати активи, співпрацюючи з міжнародними партнерами; в основу підходу ставить прозорість, яка передбачає продовження відкриття доступу до державних реєстрів бенефіціарних власників компаній і співпрацю з Віргінськими Островами та залежними територіями Королівства Великої Британії для реалізації посилених заходів, а також прагнення до гарантій усіх країн відкриття доступу до державних реєстрів бенефіціарних власників компаній.

З метою вироблення єдиної ефективної стратегії діяльності суб'єктів протидії тінізації економіки, в тому числі легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, корупції, варто дотримуватися вимог щодо таких параметрів: а) функціональної

спроможності суб'єктів протидії, створення умов їх ефективної та постійної, безперервної діяльності з використанням новітніх інформаційних технологій; б) ефективності та керованості єдиної системи; в) налагодження співпраці з учасниками економічних відносин, зокрема суб'єктами господарювання, платниками податків, бізнес-омбудсменом; г) мінімізації процедур, що пов'язані з втручанням в економічні відносини за рахунок розвитку ризикоорієнтованих підходів до визначення суб'єктів, що потребують їх застосування; д) виявлення та мінімізації корупційних ризиків у діяльності суб'єктів; е) відповідності вимогам часу, можливостям фінансування та ситуації у країні, мобільності за стійких системних зв'язків, які дозволяють розробити довгострокову стратегію без витрачання напрацьованого досвіду.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Аналітична доповідь до Щорічного Послання Президента України до Верховної Ради України «Про внутрішнє та зовнішнє становище України в 2017 році». Київ : НІСД, 2017. – 928 с.
2. Про схвалення Стратегії розвитку системи запобігання та протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, фінансуванню тероризму та фінансуванню розповсюдження зброї масового знищення на період до 2020 року. Розпорядження Кабінету Міністрів України від 30 грудня 2015 р. № 1407-р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/1407-2015-p>
3. Тильчик О. В. Адміністративно-правове забезпечення протидії тінізації економіки: теорія і практика. дис. ... д. ю. н. : 12.00.07 / Тильчик Ольга Віталіївна: Університет ДФС України – Ірпінь, 2018. – 441 с.
4. Індекс сприйняття корупції-2017. Трансперенсі Інтернешнл Україна. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <https://ti-ukraine.org/research/indeks-koruptsiyi-cpi-2017/>
5. Anti-money laundering and counter-terrorist financing measures Ukraine. Fifth Round Mutual Evaluation Report. – December 2017. – 219 p. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.fatf-gafi.org/media/fatf/content/images/MER-MONEYVAL-Ukraine-Dec-2017.pdf>
6. Звіт про проведення національної оцінки ризиків у сфері запобігання та протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, та фінансуванню тероризму. Київ, 2016. 208 с. (С. 165). [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.sdfm.gov.ua/content/file/Site_docs/2016/20161125/zvit_ukr.pdf
7. У Комітеті Верховної Ради України з питань запобігання і протидії корупції не знайшлося голосів для підтримки проекту Антикорупційної стратегії. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://nazk.gov.ua/news/u-komiteti-verhovnoyi-rady-ukrayiny-z-putan-zarobigannya-i-protudyiyi-koruptsiyi-ne-znayshlosya>
8. Про засади державної антикорупційної політики в Україні (Антикорупційна стратегія) на 2014-2017 роки : Закон України від 14 жовтня 2014 року № 1699-VII. [Електронний ресурс] / Сайт ВР України. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1699-18>
9. Про Антикорупційну стратегію в Україні на 2018–2020 роки Проект Закону України. Верховна Рада України. Реєстраційний № 8324 від 26.04.2018. [Електронний ресурс] / Сайт ВР України. – Режим доступу : http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=63942
10. United Kingdom Anti-Corruption Strategy 2017-2022. 72 p. (P. 43-67) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/667221/6_3323_Anti-Corruption_Strategy_WEB.pdf