

РОЛЬ ЮРИДИЧНОЇ СЛУЖБИ У ФОРМУВАННІ АНТИКОРУПЦІЙНОЇ ПОЛІТИКИ ТА СИСТЕМИ ФІНАНСОВОГО КОНТРОЛЮ: ЗАРУБІЖНИЙ ДОСВІД

THE ROLE OF THE LEGAL SERVICE IN THE FORMATION OF ANTI-CORRUPTION POLICY AND THE FINANCIAL CONTROL SYSTEM: FOREIGN EXPERIENCE

Волкова Ю.А., д.ю.н., професор,
професор кафедри права

ВНЗ «Київський університет ринкових відносин»

У статті надано аналіз функціональної ролі юридичних служб у державному та корпоративному управлінні в контексті запобігання корупційним правопорушенням і фінансовим зловживанням, а також узагальнення зарубіжної практики для визначення ефективних моделей організації антикорупційної політики та систем фінансового контролю.

Зроблено висновок, що юридична служба є одним із ключових суб'єктів забезпечення законності у діяльності органів державної влади, підприємств, установ та організацій. У сучасних умовах боротьба з корупцією та запровадження ефективної системи фінансового контролю потребують чіткого правового супроводу, що визначає провідну роль юридичних підрозділів. Юридична служба бере участь у: розробленні внутрішніх нормативних документів, спрямованих на запобігання корупційним ризикам; моніторингу дотримання антикорупційного законодавства в діяльності суб'єкта; участі у формуванні антикорупційних стандартів поведінки, кодексів етики; оцінці корупційних ризиків у діяльності організації та наданні правових висновків; супроводженні процедур внутрішнього розслідування випадків можливого правопорушення. Юридична служба, як правило, координує роботу уповноважених осіб з питань запобігання та виявлення корупції в установі, бере участь у підготовці звітності до Національного агентства з питань запобігання корупції (НАЗК) та інших контрольних органів. У сфері фінансового контролю юридична служба: проводить правову експертизу фінансових операцій та контрактів на предмет відповідності вимогам законодавства; супроводжує внутрішні аудити і перевірки на предмет виявлення можливих фінансових зловживань; здійснює юридичну підтримку під час виявлення фактів нецільового використання коштів, службових зловживань, порушень бюджетної дисципліни; забезпечує правильне оформлення результатів перевірок та подання інформації для подальших слідчих або контрольних дій.

Ключові слова: юридична служба, органи державного управління та місцевого самоврядування, фінансовий моніторинг, корупція, державна служба, публічна служба, антикорупційна політика, боротьба з відмиванням грошей.

The article provides an analysis of the functional role of legal services in public and corporate governance in the context of prevention of corruption offenses and financial abuse, as well as a generalization of foreign practice to determine effective models of organization of anti-corruption policy and financial control systems.

It is concluded that the legal service is one of the key subjects of ensuring legality in the activities of public authorities, enterprises, institutions and organizations. In modern conditions, the fight against corruption and the introduction of an effective financial control system require clear legal support, which determines the leading role of legal departments. The Legal Service participates in: development of internal regulatory documents aimed at preventing corruption risks; monitoring compliance with anti-corruption legislation in the activities of the entity; participation in the formation of anti-corruption standards of conduct, codes of ethics; assessment of corruption risks in the organization's activities and provision of legal opinions; support of internal investigation procedures of cases of possible offense. The Legal Service, as a rule, coordinates the work of authorized persons on the prevention and detection of corruption in the institution, participates in the preparation of reports to the National Agency for the Prevention of Corruption (NACP) and other control bodies. In the field of financial control, the legal service: conducts legal expertise of financial transactions and contracts for compliance with the requirements of the law; accompanies internal audits and inspections to identify possible financial abuses; provides legal support in identifying facts of misuse of funds, abuse of office, violations of budget discipline; ensures the correct registration of the results of inspections and the submission of information for further investigative or control actions.

Key words: legal service, public administration and local self-government bodies, financial monitoring, corruption, civil service, public service, anti-corruption policy, anti-money laundering.

Постановка проблеми. У сучасних умовах функціонування державних органів та приватного сектору юридична служба відіграє ключову роль у забезпеченні належного рівня протидії корупції та боротьбі з відмиванням грошей. Її діяльність спрямована на формування правових механізмів запобігання правопорушенням, захисту фінансової безпеки суб'єктів господарювання та реалізації вимог антикорупційного законодавства.

Поширена помилка, що правила відмивання грошей застосовуються лише до банків, страхових компаній та фінтех-компаній. Крім того протидія корупційним загрозам та боротьба з відмиванням грошей для юридичних служб також є важливою основою.

Перш за все, юридична служба забезпечує розроблення, впровадження та контроль за дотриманням внутрішніх політик і процедур щодо запобігання корупційним проявам та фінансовим зловживанням. Вона здійснює правову експертизу контрактів, угод, господарських операцій з метою виявлення потенційних корупційних ризиків та запобігання їх виникненню.

Крім того, важливим аспектом діяльності юридичних підрозділів є консультування посадових осіб з питань дотримання антикорупційних стандартів, проведення

тренінгів і роз'яснювальної роботи. Юридична служба забезпечує юридичний супровід внутрішніх розслідувань фактів порушення антикорупційної політики, ініціює дисциплінарні провадження та, у разі необхідності, передає матеріали компетентним правоохоронним органам.

У сфері боротьби з відмиванням грошей юридична служба відповідає за правову оцінку операцій, які можуть нести ризик порушення законодавства у сфері фінансового моніторингу, а також за розробку заходів належної перевірки контрагентів (due diligence). Вона бере участь у створенні системи внутрішнього контролю, яка дає змогу ідентифікувати підозрілі операції, своєчасно їх аналізувати та інформувати відповідні державні органи.

Мета статті – аналіз функціональної ролі юридичних служб у державному та корпоративному управлінні в контексті запобігання корупційним правопорушенням і фінансовим зловживанням, а також узагальнення зарубіжної практики для визначення ефективних моделей організації антикорупційної політики та систем фінансового контролю.

Виклад основного матеріалу. Юридична служба також відіграє активну роль у впровадженні міжнародних стандартів протидії відмиванню грошей та фінансу-

ванню тероризму, зокрема рекомендацій FATF (Financial Action Task Force). Вона забезпечує відповідність діяльності організації вимогам національного та міжнародного права.

Призначені нефінансові підприємства та професії (DNFBP) стикаються з відмінними вразливостями, які вимагають створення сильної нормативної бази.

З огляду на їх різноманітну діяльність та участь у операціях, які можуть піддавати їх таким ризикам, як відмивання грошей та фінансування тероризму, оптимальна нормативна база стає обов'язковою.

Тепер давайте уважніше розглянемо, хто ці призначені нефінансові підприємства та професіонали, і що саме вони роблять у світі боротьби з відмиванням грошей (AML).

Визначені нефінансові підприємства та професії (DNFBP) – це різноманітні організації або фізичні особи за межами фінансового сектору. Вони можуть бути використані для відмивання грошей, фінансування тероризму або іншої незаконної фінансової діяльності.

За даними FATF [1], DNFBP складаються з широкого кола секторів (казино, юристи, нотаріуси та інші незалежні юридичні служби, постачальники довірчих та корпоративних послуг (TCSP), агенти з нерухомості, дилери дорогоцінних металів та дилери дорогоцінних каменів (DPMS) [2].

DNFBPs, скорочення від призначеного нефінансового бізнесу або професій, є суб'єктами AML, створеного в 2012 році Цільовою групою з фінансових дій (FATF) для стримування злочинної діяльності. DNFBP включають галузі або професії, що не належать до фінансового сектору, через які може відбуватися відмивання грошей.

Основною метою правил протидії відмиванню грошей є запобігання зловживанням фінансовими системами через незаконну діяльність, таку як відмивання грошей, фінансування тероризму та інші фінансово орієнтовані злочини.

Саме тут юридичні служби вписуються в кримінальну схему, враховуючи їх основну роль посередника між клієнтами та фінансовими установами. Адвокати з боротьби з відмиванням грошей можуть зіткнутися з незаконними коштами або активами, отриманими, і повинні мати можливість знаходити та повідомляти про підозрілу діяльність.

Боротьба з відмиванням грошей для юридичних служб має важливе значення, оскільки може мати серйозні фінансові та репутаційні наслідки. Отже, юридичні служби можуть зіткнутися з штрафами з боку влади і, за крайніх обставин, можуть навіть втратити ліцензію на діяльність.

Прикладом цього є придбання юридичних послуг для переказу коштів через рахунки клієнтів юридичних фірм. Найважливішими причинами маніпулювання юридичними фірмами та їхніми юридичними послугами є легітимізація незаконних коштів та використання професійного статусу фірми для отримання легітимності транзакцій.

Варто вказати, що у багатьох випадках адвокати, радники та довірені особи не підпадають під дію Закону про боротьбу з відмиванням грошей (AMLA) у Швейцарії. Це стосується, наприклад, створення юридичних структур, які можуть бути використані для приховування незаконної діяльності. Це створює високий ризик того, що професіонали в цих сферах візьмуть на себе роль у сприянні корупційним практикам.

У 2010 році дослідження, проведене Цільовою групою з фінансових дій (FATF) [3], яка встановлює міжнародні стандарти відмивання грошей, вказувало на недоліки швейцарського законодавства та той факт, що воно недостатньо регулює цих «постачальників послуг».

Зокрема ОЕСР критикувало той факт, що юристи, нотаріуси, бухгалтери та довірені особи та інші постачальники послуг для трастів та компаній не підпадають під дію AMLA при створенні або управлінні такими структурами.

У Швейцарії багато юридичних служб пропонують своїм клієнтам рішення під ключ. До них відносяться створення анонімних організацій, відкриття банківських рахунків та управління активами. Іноді вони навіть захищають в суді компанії, які вони створили і керували самі, а також своїх власників, якщо вони взагалі відомі. На практиці юристи рідко повідомляють про підозри у відмиванні грошей до MROS. З понад 7705 повідомлень про підозрілу діяльність, отриманих MROS у 2019 році, лише 5 (0,06%) надійшли від юристів або нотаріусів [4].

Можливо, що юридичні служби роблять лише мінімальний внесок у боротьбу з відмиванням грошей, оскільки вони ховаються за своєю професійною таємницею. Адвокати та нотаріуси не зобов'язані повідомляти про підозрілу діяльність органам влади у сферах, де вони пов'язані професійною таємницею - наприклад, у випадках юридичного представництва та консультування. Інвестиційні консультації, управління активами та управління компаніями або трастами в кінцевому підсумку не підлягають професійній таємниці, але це легко не помітити у випадках багатогранного надання послуг.

Згідно з AMLA, адвокати підпадають під зобов'язання лише в тому випадку, якщо вони мають прямий доступ до активів під управлінням. Консультування, створення або управління такими суб'єктами, як компанії-оболонки або трасти, наразі не входять до цієї категорії. Таким чином, юристи отримують вигоду від кричущої лазівки в швейцарських положеннях про відмивання грошей.

Як вже критикувала ОЕСР, швейцарська влада зазначає у звіті, що «основний ризик для швейцарських компаній у зв'язку з відмиванням грошей, пов'язаний з підозрою на корупцію за кордоном [...] походить від консультаційних фірм та фірм з управління активами, постачальників фінансових послуг та фідучіарних осіб, які їх представляють» (NRA (2019) [5].

У випадку з фідучіарними правовими сторонами юридичні недоліки полягають не лише в характері діяльності, але й у відповідному нагляді та відсутності даних. FINMA доручає саморегульвній організації (SRO) перевірити, чи дотримувалися фідучіари вимог належної обачності AMLA. Дані про санкції, накладені на фідучіарних осіб, які не виконали зобов'язання щодо боротьби з відмиванням грошей, не є загальнодоступними, і немає даних про те, скільки фідучіарних осіб надають консультаційні послуги, які не підпадають під дію AMLA.

Аспектом бельгійського закону від 18 вересня 2017 року про запобігання відмиванню грошей та фінансуванню тероризму та про обмеження використання готівки («Закон про боротьбу з відмиванням грошей»), якому не завжди може приділятися належна увага, є індивідуальне визнання юристів як «зобов'язаних суб'єктів». Наступна стаття містить більше інформації щодо зобов'язань щодо боротьби з відмиванням грошей («AML»), що впливають на юристів, підкреслюючи важливість їх розуміння, впровадження та балансу, який слід дотримуватися з правилами професійної таємниці [6].

Адвокатам та юридичним службам рекомендується бути в курсі своїх зобов'язань та відповідальності відповідно до Закону про боротьбу з відмиванням грошей, це захищає їх від можливих розслідувань та ризику експлуатації злочинцями з метою відмивання грошей. Для того, щоб відповідати Закону про боротьбу з відмиванням грошей, вони повинні прийняти підхід, заснований на ризиках, проводити регулярну належну перевірку та моніторинг транзакцій.

Керівні принципи AML в Бельгії: юридичні служби як зобов'язані суб'єкти відповідно до Закону про AML, на відміну від інших зобов'язаних суб'єктів, юристи несуть індивідуальну відповідальність за AML Law, тому юридичні служби виключені зі сфери застосування. Крім того, зачіпаються лише певні види діяльності: 1) коли вони

допомагають своєму клієнту в плануванні або здійсненні операцій, що стосуються однієї із таких послуг: купівля та продаж нерухомості або суб'єктів господарювання; управління коштами, цінними паперами або іншими активами клієнта; відкриття або управління банківськими, ощадними або цінними рахунками; організація внесків, необхідних для створення, функціонування або управління компаніями; створення, експлуатація або управління фідучіями або трастами, компаніями, фондами або подібними структурами; або коли вони діють від імені та для свого клієнта в будь-якій фінансовій операції або операції з нерухомістю.

Зобов'язання AML для юридичних служб такі ж, як і для інших зобов'язаних суб'єктів, за деякими винятками, та деякі вимоги, специфічні для юристів. Більше того, як зазначалося вище, лише певні види діяльності є цільовими. Кожен адвокат несе відповідальність, маючи справу з цільовою діяльністю, за проведення неупередженої індивідуальної оцінки ризику для кожної нової справи, навіть для існуючих клієнтів. Ця оцінка встановлює рівні ризику (низький, середній, високий) на основі як клієнта, так і видів діяльності. Визначення ризику має відбуватися не пізніше початку справи та регулярно оновлюватися за потреби.

Адвокати також повинні встановити політику прийняття клієнтів, яка окреслює, як обробляти справи та які дані клієнтів збирати, виходячи з рівнів ризику. Юристи також зобов'язані ідентифікувати та перевіряти особу клієнтів, їх можливих проксі та бенефіціарних власників. Спосіб збору інформації також залежить від рівня ризику справи.

Крім того, адвокат повинен володіти достатніми знаннями про клієнта, справу, характеристики клієнта та характер ділових відносин. Ці знання необхідні для того, щоб переконатися, що клієнт не підпадає під санкції або ембарго.

Адвокати також повинні дотримуватися зобов'язань щодо моніторингу транзакцій, подібних до зобов'язань інших суб'єктів. Однак через унікальний характер відносин адвокат-клієнт сфера моніторингу транзакцій відносно обмежена.

На додаток до зобов'язань, пов'язаних із справами клієнтів у цільовій діяльності, юристи також зобов'язані вживати відповідних заходів, пропорційних їх характеру та розміру, щоб виявити та оцінити ризики відмивання грошей та фінансування тероризму, з якими вони стикаються. Ця оцінка оцінює загальний ризик для адвоката, на відміну від індивідуального аналізу ризиків.

У контексті зобов'язання юридичних служб щодо моніторингу транзакцій у них можуть виникнути підозри. Навіть найменша підозра вимагає ретельного аналізу адвокатом, наприклад, запиту додаткової інформації або документів від клієнта. Якщо адвокат має обґрунтовані та конкретні підстави підозрювати, що кошти, операції або обставини пов'язані з відмиванням грошей або корупційною діяльністю, і вони стосуються цільової діяльності, про транзакцію або діяльність необхідно повідомити.

У зв'язку з цим процедури звітності юридичних служб є винятком у порівнянні з іншими зобов'язаними суб'єктами. Як нещодавно зазначив Конституційний суд Бельгії, заява про підозри повинна бути обов'язково складена юристом, відповідальним за справу, і направлена керівнику юридичної служби. Будь-яке відхилення від цієї практики порушить професійну таємницю. Ось чому ця декларація ніколи не може бути подана президенту колегії адвокатів іншим юристом у фірмі, менеджером з протидії відмиванню грошей або іншим співробітником.

Згідно з щорічним звітом CTIF-CIF за 2022 рік, юристи повідомили про 11, 17, 8 та 14 підозрілих дій за 2019, 2020, 2021 та 2022 роки відповідно, що становить 0,03% від усіх звітів, отриманих CTIF-CIF. Цей звіт підкреслює, що

юристи можуть рідко повідомляти про підозрілі транзакції або дії президенту адвокатів (і, отже, CTIF-CIF) [5].

На жаль, сьогодні все більше юридичних служб стикаються з фінансовими труднощами, що робить їх сприйнятливими до корупції та легше експлуатувати організованими злочинними групами, які прагнуть відмити свої кошти. Дослідження вказують на вразливість юристів у сценаріях відмивання грошей, пов'язаних з діяльністю, пов'язаною з наркотиками [5]. За останні кілька років було розпочато кілька розслідувань проти адвокатів на підставі підозри у відмиванні грошей та корупції.

Відповідно слушною є ініціатива щодо того, оскільки юристи стикаються (майже) з тими ж зобов'язаннями, що і будь-який інший зобов'язаний суб'єкт, вони могли б вчитися на методах AML, які впроваджують фінансові установи, і, отже, впроваджувати практику застосування правил AML.

Доцільно зазначити, що у США юридичні служби великих корпорацій та державних органів мають окремі підрозділи Compliance Department (відділи дотримання законодавства). Так, згідно із Законом про закордонні корупційні практики (FCPA), юридичні служби зобов'язані розробляти і впроваджувати внутрішні процедури для виявлення, запобігання та повідомлення про корупційні дії.

Від юридичних служб вимагається: проведення регулярних антикорупційних тренінгів; внутрішнє розслідування фінансових правопорушень; оцінка ризиків та розробка антикорупційної політики компанії.

У країнах ЄС юридичні підрозділи діють відповідно до стандартів: Європейської директиви про боротьбу з відмиванням грошей (EU Anti-Money Laundering Directives, AMLD). Особливе значення має роль юридичних служб у виявленні «підозрілих транзакцій» та поданні звітів до фінансових органів контролю (Financial Intelligence Units – FIU).

Зокрема, у Німеччині відповідно до закону Lieferkettensorgfaltspflichtengesetz (Закон про належну обачність у ланцюгах постачання) юридичні служби несуть відповідальність за дотримання правових норм з етичної поведінки бізнесу, включно з антикорупційними положеннями [7]. Вони проводять юридичні аудити, оцінюють ризики корупції та розробляють обов'язкові кодекси поведінки.

Закон Bribery Act 2010 Великобританії вимагає, щоб компанії мали «adequate procedures» достатні юридичні заходи для запобігання корупційним діям [8]. Юридичні служби відповідають за впровадження антикорупційних процедур, проведення регулярних перевірок і внутрішніх розслідувань.

Висновки. Підсумовуючи наведене доцільно дійти висновку, що юридичні служби активно розробляють внутрішні політики та процедури; забезпечують обов'язкову оцінку ризиків; співпрацюють із державними органами для подання звітності; навчають персонал і здійснюють превентивний моніторинг.

Отже, юридична служба є центральною ланкою у системі корпоративного управління, що несе відповідальність за правову безпеку організації, мінімізацію ризиків корупційних та фінансових правопорушень. Її діяльність має комплексний характер і є важливою передумовою забезпечення доброчесності, прозорості та стійкості інституцій як у державному, так і в приватному секторі.

Юридична служба є одним із ключових суб'єктів забезпечення законності у діяльності органів державної влади, підприємств, установ та організацій. У сучасних умовах боротьба з корупцією та запровадження ефективної системи фінансового контролю потребують чіткого правового супроводу, що визначає провідну роль юридичних підрозділів.

Юридична служба бере участь у: розробленні внутрішніх нормативних документів, спрямованих на запобігання

корупційним ризикам; моніторингу дотримання антикорупційного законодавства в діяльності суб'єкта; участі у формуванні антикорупційних стандартів поведінки, кодексів етики; оцінці корупційних ризиків у діяльності організації та наданні правових висновків; супроводженні процедур внутрішнього розслідування випадків можливого правопорушення.

Юридична служба, як правило, координує роботу уповноважених осіб з питань запобігання та виявлення корупції в установі, бере участь у підготовці звітності до Національного агентства з питань запобігання корупції (НАЗК) та інших контрольних органів.

У сфері фінансового контролю юридична служба: проводить правову експертизу фінансових операцій та контрактів на предмет відповідності вимогам законодавства; супроводжує внутрішні аудити і перевірки на предмет виявлення можливих фінансових зловживань; здійснює юридичну підтримку під час виявлення фактів нецільового використання коштів, службових зловживань, порушень бюджетної дисципліни; забезпечує правильне оформлення результатів перевірок та подання інформації

для подальших слідчих або контрольних дій. Особлива увага приділяється комплаєнс-діяльності (забезпечення відповідності фінансових процедур стандартам доброчесності та законності).

Завдяки залученню юридичної служби: мінімізується ризик притягнення організації до юридичної відповідальності; підвищується обізнаність працівників щодо антикорупційних вимог; забезпечується своєчасне виявлення та припинення протиправних фінансових операцій. Юридична служба виконує не лише функцію реагування, а й запобігання, працюючи на випередження потенційних правопорушень.

Юридична служба є системоутворюючим елементом антикорупційної політики та фінансового контролю в органах публічної влади й приватному секторі. Її ефективна діяльність сприяє не лише підвищенню рівня правової культури в організації, а й укріпленню суспільної довіри до державних та корпоративних інститутів. Розвиток інституційної спроможності юридичних служб залишається важливою передумовою для забезпечення принципів верховенства права та доброчесності.

ЛІТЕРАТУРА

1. The Application of Group-Wide Programmes by Non-Financial Businesses and Professions URL: <https://www.fatf-gafi.org/content/dam/fatf-gafi/recommendations/Explanatory-Materials-R18-R23.pdf>
2. The Significance of Anti-Money Laundering for Law Firms URL: <https://www.getfocal.ai/blog/anti-money-laundering-for-law-firms>
3. Money Laundering Using Trust and Company Service Providers URL: <https://www.fatf-gafi.org/content/dam/fatf-gafi/reports/Money%20Laundering%20Using%20Trust%20and%20Company%20Service%20Providers.pdf>
4. The challenges of AML compliance for lawyers URL: https://www.ey.com/en_be/technical/financial-services/financial-services-alerts/the-challenges-of-aml-compliance-for-lawyer
5. National Risk Assessment (NRA): Korruption als Geldwäschereivortat URL: https://www.fedpol.admin.ch/dam/fedpol/de/data/kriminalitaet/geldwaescherei/nra-berichte/nra-bericht-april-2019-d.pdf&ved=2ahUKewj1vvWHwvqMAxXb_7slHdzBMEQFnoECBYQAQ&usq=A0vVaw1AQZdKaeyFuqcJEgs_QmRR
6. What are the obligations of reporting entities? URL: <https://www.ctif-cfi.be/index.php/en/belgian-system/reporting-entities/obligations-of-reporting-entities>
7. Gesetz über die unternehmerischen Sorgfaltspflichten in Lieferketten URL: <https://www.bmas.de/DE/Service/Gesetze-und-Gesetzesvorhaben/Gesetz-Unternehmerische-Sorgfaltspflichten-Lieferketten/gesetz-unternehmerische-sorgfaltspflichten-lieferketten.html>
8. Bribery Act 2010 URL: <https://www.legislation.gov.uk/ukpga/2010/23/contents>