

АДМІНІСТРАТИВНЕ ПРАВО

УДК 342.9

Гаєвський І.М.,

к.ю.н., начальник Юридичного управління
Державної служби фінансового моніторингу України

АНАЛІЗ ПРОБЛЕМАТИКИ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО СТАТУСУ ПІДРОЗДІЛУ ФІНАНСОВОЇ РОЗВІДКИ УКРАЇНИ

У статті проаналізований адміністративно-правовий статус Державної служби фінансового моніторингу України як національного підрозділу фінансової розвідки України. Висвітлені поточні проблеми функціонування Держфінмоніторингу України з використанням хронологічної послідовності прийняття нормативних актів щодо регулювання його діяльності.

В статье проанализирован административно-правовой статус Государственной службы финансового мониторинга Украины, как национального подразделения финансовой разведки Украины. Освещены текущие проблемы функционирования Госфинмониторинга Украины с использованием хронологической последовательности принятия нормативных актов, регулирующих его деятельности.

The article analyzes the administrative status of the State Financial Monitoring Service of Ukraine as a national financial intelligence unit in Ukraine, and highlights the current problems of SFMS of Ukraine using the chronological sequence of adoption of the regulations on its operations.

Постановка проблеми. В Україні створено значну кількість державних органів, на які покладені різноманітні завдання та функції. Адміністративно-правовий статус органів виконавчої влади регламентується Конституцією [1] та законами України.

Дуже цікавим з точки зору адміністративно-правового аналізу є статус підрозділу фінансової розвідки України. Органу, який взагалі був відсутній в державному механізмі за часів Радянського Союзу та з'явився в порівнянні не так давно.

Посилення контролю за фінансовими операціями в Україні на початку нового тисячоліття стало вимогою часу. Як свідчить світовий досвід, злочинні угруповання та особи, які фінансують тероризм, використовують для своїх цілей будь-які можливості фінансових систем, де немає прозорого та ефективного контролю фінансових потоків [2].

Саме для цього було утворено відповідний державний орган, який був і залишається ключовим елементом системи боротьби з відмиванням доходів протиправного походження та фінансуванням тероризму. Спочатку у 2002 році він функціонував як Державний департамент, потім

як Державний комітет, а наразі відповідно до проведеної адміністративної реформи як Державна служба фінансового моніторингу України.

Ступінь наукової розробки теми. Проблематикою функціонування підрозділу фінансової розвідки (далі –ПФР) в різних її аспектах займалися такі знані фахівці як Гуржій С.Г., Дубко Ю. В., Користін О.Є., Ковальчук А.Т. Однак, враховуючи постійну зміну та вдосконалення як національного законодавства, так і міжнародної правової бази, якими регламентовано діяльність ПФР, доцільним є проведення комплексного аналізу порушеного питання з наданням хронологічної послідовності прийняття нормативних актів, якими визначався статус Держфінмоніторингу України.

Метою цієї статті є розкриття адміністративно-правового статусу Держфінмоніторингу України як національного підрозділу фінансової розвідки України та висвітлення поточних проблем його функціонування.

Викладення основного матеріалу. ПФР України створено як державний орган нового типу, призначений для протидії відмиванню коштів та фінансуванню тероризму.

Держфінмоніторинг України належить до підрозділів фінансової розвідки так званого «адміністративного типу»¹. Держфінмоніторинг України не має «повного виробничого циклу» щодо виявлення фактів відмивання коштів, оскільки здійснює не всі з основних етапів протидії відмиванню коштів, серед яких виділяють:

- первинне виявлення та реєстрацію підозрілої операції;
- аналіз інформації;
- розслідування справи.

Перший етап (виявлення операцій) здійснюють фінансові посередники (за діяльністю яких наглядають відповідні державні органи). Останній етап розслідування проводять правоохоронні органи.

Держфінмоніторинг України відпрацьовує отримані повідомлення і передає «кінцевим споживачам» – правоохоронним органам – узагальнені матеріали у разі наявності підозр щодо відмивання коштів/фінансування тероризму.

Така система, по-перше, відповідає кращим світовим зразкам, забезпечує прозорість процесу боротьби з відмиванням коштів, дозволяє надійно захищати банківську таємницю, суттєво зменшує ризик корупції та упереджених рішень.

По-друге, має надійно працювати уся Національна система протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом. Побудова та підтримка функціонування такої системи потребує суттєвих

¹ Виділяють підрозділи фінансових розвідок: «адміністративного» типу, які діють самостійно або в складі центрального банку чи міністерства фінансів, та не мають повноважень правоохоронних органів; «поліцейського» типу, які є складовою частиною поліції; «прокурорського» типу, які є складовою частиною органів прокуратури; змішаних типів.

зусиль з боку координатора – Держфінмоніторингу України та узгоджених дій усіх учасників системи.

17 листопада 2010 року Верховною Радою України ратифіковано Конвенцію Ради Європи про відмивання, пошук, арешт та конфіскацію доходів, одержаних злочинним шляхом, та про фінансування тероризму [3]. Україна відповідно до пункту 13 статті 46 Конвенції заявила, що органом, уповноваженим Україною на виконання функцій підрозділу фінансової розвідки у розумінні статті 46 Конвенції, є центральний орган виконавчої влади із спеціальним статусом з питань фінансового моніторингу України.

Таким органом є Державна служба фінансового моніторингу України (Держфінмоніторинг України), яка відповідно до положення про неї, є центральним органом виконавчої влади, діяльність якого спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України через Міністра фінансів України [4].

Держфінмоніторинг України входить до системи органів виконавчої влади та утворений для реалізації державної політики у сфері запобігання та протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, або фінансуванню тероризму.

Згідно з пунктом 3 Положення про Держфінмоніторинг України основними завданнями Держфінмоніторингу України є:

1) реалізація державної політики у сфері запобігання та протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, або фінансуванню тероризму, а також внесення пропозицій щодо її формування;

2) збирання, оброблення та аналіз інформації про фінансові операції, що підлягають фінансовому моніторингу, інші фінансові операції або інформації, що може бути пов'язана з підозрою у легалізації (відмиванні) доходів, одержаних злочинним шляхом, або фінансуванні тероризму;

3) створення та забезпечення функціонування єдиної державної інформаційної системи у сфері запобігання та протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, або фінансуванню тероризму.

Затверджена штатна чисельність Держфінмоніторингу України становить 237 осіб. Станом на 31 грудня 2011 року в Держфінмоніторингу України фактично працювало 216 працівників [5].

Держфінмоніторинг України є юридичною особою, що має самостійний баланс, рахунки та печатку.

На даний час, існує певна проблематика пов'язана із статусом Держфінмоніторингу України. Це слід розглянути послідовно.

Першим кроком щодо створення ПФР України був Указ Президента України, прийнятий з метою запобігання, виявлення, викриття і припинення легалізації (відмивання) грошових коштів та іншого майна, одержаних злочинним шляхом, визначення механізму протидії цьому явищу, захисту інтересів держави та громадян [6].

Указом доручено Кабінету Міністрів України утворити у складі Міністерства фінансів України Державний департамент фінансового моніторингу як урядовий орган державного управління та встановлено, що Державний департамент фінансового моніторингу буде очолювати Державний секретар Міністерства фінансів України – голова Державного департаменту (в подальшому, відповідно до внесених в Указ змін, перший заступник Міністра фінансів України – голова Державного департаменту фінансового моніторингу).

На виконання вказаного Указу Президента України Кабінетом Міністрів України утворено у складі Міністерства фінансів Державний департамент фінансового моніторингу [7].

Затверджено Положення про Державний департамент фінансового моніторингу, в якому визначено, що департамент є спеціально уповноваженим органом виконавчої влади з питань фінансового моніторингу (урядовим органом державного управління), який підпорядковувався Міністерству фінансів України та діє у його складі. Держфінмоніторинг України очолював Голова, який водночас був першим заступником Міністра фінансів України.

Діяльність Держфінмоніторингу України спрямовувалась безпосередньо Першим віце-прем'єр-міністром України, Міністром фінансів України [8].

З метою підвищення ефективності здійснення державної політики у сфері запобігання та протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, у вересні 2004 року Президентом України утворено на базі Державного департаменту фінансового моніторингу Державний комітет фінансового моніторингу України як центральний орган виконавчої влади зі спеціальним статусом.

Установлено, що Державний комітет фінансового моніторингу України є правонаступником Державного департаменту фінансового моніторингу [9].

На виконання зазначеного рішення Президента України з 1 січня 2005 року Державний департамент фінансового моніторингу, що діяв у складі Міністерства фінансів, ліквідовано Кабінетом Міністрів України [10].

В подальшому, із затвердженням Указом Президента України Положення про Державний комітет фінансового моніторингу України [11], статус ПФР України суттєво змінився.

Держфінмоніторинг України став центральним органом виконавчої влади із спеціальним статусом, діяльність якого спрямовувалась і координувалась Кабінетом Міністрів України.

Держфінмоніторинг України став спеціально уповноваженим органом виконавчої влади з питань фінансового моніторингу.

Держфінмоніторинг України очолював Голова, якого призначав за поданням Прем'єр-міністра України на посаду строком на сім років та звільняв з посади Президент України.

Принагідно слід підкреслити, що, враховуючи досвід Російської Федерації, Республіки Білорусь та Киргизької Республіки, норма щодо строковості повноважень керівника ПФР є прогресивною та дієвою. За позицією С.А. Буткевич, це має виключити факти використання ПФР з політичною метою [12, с. 240-241].

У зв'язку із внесенням змін до Конституції України [13] Кабінетом Міністрів України було затверджено нове Положення про Державний комітет фінансового моніторингу України [14].

Хоч сам статус ПФР Україні відповідно до постанови і не змінився, але змінилась процедура призначення/звільнення його керівника. Відповідно до оновленої процедури Голову Держфінмоніторингу України призначав на посаду за поданням Прем'єр-міністра України та звільняв з посади Кабінет Міністрів України. Це відповідало зміненому на той час Основному Закону.

При цьому довгий час Указ Президента України [11] існував одночасно з постановою Кабінету Міністрів України [14], якими були затверджені положення про Державний комітет фінансового моніторингу України.

Лише 10 серпня 2011 року Урядом була прийнята постанова про визнання такою, що втратила чинність, постанови Кабінету Міністрів України, якою затверджено положення про Державний комітет фінансового моніторингу України [15]

І нарешті останні зміни відбулись у 2010-2011 роках. Президентом України ініційовано адміністративну реформу і відповідним Указом [16] утворено Державну службу фінансового моніторингу України, реорганізувавши Державний комітет фінансового моніторингу України.

Установлено, що міністерства та інші центральні органи виконавчої влади, що утворюються шляхом реорганізації інших центральних органів виконавчої влади, є правонаступниками органів, які реорганізуються.

Отже, Державна служба фінансового моніторингу України стала правонаступником Державного комітету фінансового моніторингу України.

В подальшому Президентом України затверджено нове Положення про Державну службу фінансового моніторингу України [4] та визнане таким, що втратило чинність, попереднє.

Згідно з цим нормативно-правовим актом Державна служба фінансового моніторингу України є центральним органом виконавчої влади, діяльність якого спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України через Міністра фінансів України.

Тобто, ПФР України зберіг статус центрального органу виконавчої влади, однак втратив ту автономність, якою володів до адміністративної реформи, оскільки його спрямування і координація здійснюється не безпосередньо Кабінетом Міністрів України, а через Міністра фінансів України.

При цьому ПФФ України також перестав бути центральним органом виконавчої влади із спеціальним статусом.

Існуюча на даний час проблематика функціонування ПФФ України полягає у двох ключових аспектах.

По-перше, існує проблема невідповідності термінології двох нормативно-правових актів різної юридичної сили, а точніше їх суперечливості.

Відповідно до Закону України «Про запобігання та протидію легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, або фінансуванню тероризму», який регламентує загальні правовідносини у сфері боротьби з відмиванням коштів та фінансуванням тероризму, ПФФ України визначений як «Спеціально уповноважений орган – центральний орган виконавчої влади із спеціальним статусом з питань фінансового моніторингу» (пункт 16 частини першої статті 1 Закону) [17].

Тоді як згадка про «спеціальний статус» Держфінмоніторингу України відсутня у Положенні про нього, що затверджене Указом Президента України [4].

Отже, наявна невідповідність між нормами Закону та Указу Президента, при визначенні статусу ПФФ України. Це питання слід вирішувати, і як приклад для його вирішення можна привести законопроект № 10223, що зареєстрований народним депутатом України Мірошниченком Ю.Р. [18].

По-друге, існує змістовна проблема у компетенційному статусі ПФФ України, пов'язана з його взаємодією з Міністерством фінансів України, яке являється державним регулятором та одночасно керівник якого спрямовує роботу Держфінмоніторингу України.

Так, система фінансового моніторингу в Україні, побудована за правилами міжнародних стандартів і включає наступні рівні:

1. Органи, які визначають державну політику (Президент України, Верховна Рада України, Кабінет Міністрів України);
2. Підрозділ фінансової розвідки (Держфінмоніторинг України);
3. Наглядові органи (Національний банк України, Міністерство фінансів України, Міністерство юстиції, України, Міністерство інфраструктури України, Міністерство економічного розвитку і торгівлі України, Національна комісія з цінних паперів та фондового ринку, національна комісія, що здійснює державне регулювання у сфері ринків фінансових послуг);
4. Правоохоронні та судові органи.

Керівним міжнародним документом у цій сфері являються Рекомендації Групи з розробки фінансових заходів боротьби з відмиванням грошей (FATF) – Міжнародні стандарти з протидії відмиванню доходів та фінансуванню тероризму і розповсюдженню зброї масового знищення [19].

Відповідно до 2-ї Рекомендації FATF країни повинні забезпечити, щоб органи, які визначають політику, підрозділ фінансової розвідки,

правоохоронні органи, органи нагляду та інші компетентні органи, на політичному та операційному рівнях, мали ефективні механізми, які дозволяли б їм співпрацювати один з одним і там, де це доречно, координувати свою діяльність в межах країни з питань розвитку і впровадження політики та заходів протидії відмиванню коштів, фінансуванню тероризму та розповсюдженню зброї масового знищення.

Міністерство фінансів України є наглядовим органом (суб'єктом державного фінансового моніторингу) і його повноваження випливають із 26-ї та 27-ї Рекомендації FATF (наглядові органи повинні мати адекватні повноваження для здійснення нагляду або моніторингу, та забезпечити виконання фінансовими установами вимог щодо боротьби з відмиванням грошей та фінансуванням тероризму, зокрема повноваження на проведення перевірок), пункту «с» частини 2 статті 13 Конвенції Ради Європи про відмивання, пошук, арешт та конфіскацію доходів, одержаних злочинним шляхом, та про фінансування тероризму (кожна Сторона вживає, зокрема, таких законодавчих та інших заходів, які можуть бути необхідними для того, щоб забезпечити, щоб до осіб застосовувалися ефективні системи моніторингу і, де це необхідно, нагляду з метою забезпечення дотримання ними вимог боротьби з відмиванням грошей, у належних випадках з урахуванням можливих ризиків) [3].

Згідно з міжнародними стандартами, до функцій наглядового органу не може відноситись координація діяльності державних органів у сфері фінансового моніторингу.

В свою чергу, за міжнародними правилами побудови системи фінансового моніторингу координуючим органом в ній має бути ПФР, а не будь-який інший орган (в тому числі наглядовий). Недотримання цього положення може бути розцінено як порушення положень міжнародних стандартів.

На цей час, те що Держфінмоніторинг України забезпечує здійснення державної політики у сфері запобігання та протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, або фінансуванню тероризму і забезпечує координацію діяльності державних органів у цій сфері визначено пунктом 15 частини другої статті 18 Закону України «Про запобігання та протидію легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, або фінансуванню тероризму» [17].

Однак спрямування ПФР України через Міністра фінансів не слід називати і як недолік системи, оскільки в ряді передових країн, ПФР діють у складі Міністерства фінансів, Міністерства юстиції, Центрального банку. Так, у складі інших державних органів функціонує 91 ПФР, зокрема, підрозділи фінансових розвідок Італії та Іспанії діють у складі Центрального банку, підрозділи США, Туреччини, Польщі – у складі Міністерства фінансів зазначених країн. При цьому, у світі налічується всього 22 незалежних підрозділів фінансових розвідок [20].

Окремо слід зазначити і обмеженість нормотворчої функції Держфінмоніторингу України, оскільки всі нормативні акти, які розроблює ПФР України, приймаються Міністерством фінансів України.

Висновки. Таким чином, на цей час ПФР України, виступаючи єдиним центром для отримання та аналізу повідомлень про фінансові операції, спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України через Міністра фінансів України. Такий статус Держфінмоніторингу України в цілому відповідає міжнародним стандартам у відповідній сфері, однак питання здійснення ним (ПФР) координації інших державних регуляторів (в тому числі і Міністерства фінансів), зважаючи на вказані вище умови, залишається відкритим.

Використані джерела:

1. Конституція України, 28 червня 1996 р. № 254к/96-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.
2. Звіт Державного Департаменту фінансового моніторингу України за 2003 рік [Електронний ресурс]. – Режим доступу до Звіту: <http://10.200.205.205/content/File/pdf/Zvit%201.pdf>
3. Про ратифікацію Конвенції Ради Європи про відмивання, пошук, арешт та конфіскацію доходів, одержаних злочинним шляхом, та про фінансування тероризму : Закон України, 17 листопада 2010 р. № 2698-VI // Голос України. – 2010. – № 234.
4. Про Положення про Державну службу фінансового моніторингу України : Указ Президента України, 13 квітня 2011 р. № 466/2011 // Урядовий кур'єр. – 2011. – № 87.
5. Звіт Державної служби фінансового моніторингу України за 2011 рік [Електронний ресурс]. – Режим доступу до Звіту: http://10.200.205.205/content/file/Site_docs/2012/06.02.2012/ZVIT%202011_1.pdf
6. Про заходи щодо запобігання легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом : Указ Президента України, 10 грудня 2001 р. № 1199/2001 // Урядовий кур'єр. – 2001. – № 235.
7. Про утворення Державного департаменту фінансового моніторингу: постанова Кабінету Міністрів України, 10 січня 2002 р. № 35 // Офіційний вісник України. – 2002. – № 3. – Ст. 87.
8. Про затвердження Положення про Державний департамент фінансового моніторингу : Постанова Кабінету Міністрів України, 18 лютого 2002 р. № 194 // Офіційний вісник України. – 2002. – № 8. – Ст. 360.
9. Про Державний комітет фінансового моніторингу України: Указ Президента України, 28 вересня 2004 р. № 1144/2004 // Урядовий кур'єр. – 2004. – № 189.
10. Про організаційні заходи щодо ліквідації Державного департаменту фінансового моніторингу : Постанова Кабінету Міністрів України, 28 жовтня 2004 р. № 1460 // Офіційний вісник України. – 2004. – № 44. – Ст. 2899.
11. Про Положення про Державний комітет фінансового моніторингу України : Указ Президента України, 24 грудня 2004 р. № 1527/2004 // Урядовий кур'єр. – 2004. – № 250.
12. Буткевич С. А. Деякі питання здійснення фінансового моніторингу в Україні / С. А. Буткевич // матеріали І Міжнар. наук.-практ. конф. [«Розвиток державності та права в Україні: реалії та перспективи»] (м. Сімферополь, 24 квіт. 2009 р.). – 3б. наук. праць. Ч. 1. – Сімферополь : КРП «Вид-во «Кримнавчпеддержвидав», 2009. – С. 239–242.

13. Про внесення змін до Конституції України : Закон України, 8 грудня 2004 р. № 2222-IV // *Голос України*. – 2004. – № 233.
14. Про затвердження Положення про Державний комітет фінансового моніторингу України : Постанова Кабінету Міністрів України, 31 січня 2007 р. № 100 // *Урядовий кур'єр*. – 2007. – № 28.
15. Про визнання такими, що втратили чинність, деяких постанов Кабінету Міністрів України з питань діяльності Державного комітету фінансового моніторингу : Постанова Кабінету Міністрів України, 10 серпня 2011 р. № 852 // *Урядовий кур'єр*. – 2011. – № 149.
16. Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади : Указ Президента України, 9 грудня 2010 р. № 1085/2010 // *Урядовий кур'єр*. – 2010. – № 234.
17. Про запобігання та протидію легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, або фінансуванню тероризму : Закон України, 28 листопада 2002 р. № 249-IV // *Урядовий кур'єр*. – 2002. – № 231.
18. Проект Закону про внесення змін до деяких законодавчих актів України (щодо діяльності Міністерства фінансів, Міністерства економічного розвитку і торгівлі, інших центральних органів виконавчої влади, діяльність яких спрямовується та координується через відповідних міністрів) № 10223 від 16.03.2012 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу до Проекту: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb_n/webproc4_1?id=&pf3511=42858
19. Міжнародні стандарти з протидії відмиванню доходів та фінансуванню тероризму і розповсюдженню зброї масового знищення [Електронний ресурс]. – Режим доступу до Стандартів: http://10.200.205.205/content/file/Site_docs/2012/22.03.2012/1.pdf
20. Сайт Егмонтської групи підрозділів фінансової розвідки [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.egmont.org>

Рецензент: д.ю.н., професор Ковальчук А.Т.