

УДК 342.9

ЩОДО ДЕЯКИХ ФУНКЦІЙ ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ ФІНАНСОВОГО МОНІТОРИНГУ УКРАЇНИ

**І.М. ГАЄВСЬКИЙ, кандидат юридичних наук, доцент,
начальник юридичного управління Держфінмоніторингу України**

Розкрито функціональний статус Державної служби фінансового моніторингу України в системі центральних органів виконавчої влади. Розглянуто проблематику координаційної ролі Держфінмоніторингу України. Акцентовано увагу на розбіжностях у формулюванні функцій Держфінмоніторингу України в різних актах законодавства.

Держфінмоніторинг України, служба, функції, повноваження, координація, Міністерство фінансів України.

Загальновідомо, що систему органів виконавчої влади в Україні становлять Кабінет Міністрів України, як вищий орган, міністерства та інші центральні органи виконавчої влади. До останніх належать служби, інспекції, агентства та органи зі спеціальним статусом.

Така система повною мірою задовольняє зростаючі потреби суспільства і держави у забезпеченні реалізації конституційних прав і свобод людини та громадянина, ефективного виконання завдань і функцій держави і тому відповідає інтересам утвердження демократичної, соціальної, правової держави, розвитку громадянського суспільства.

Водночас в існуючій виконавчій владі є органи, що не виконують функцій адміністративного характеру. До їх повноважень належать лише інформаційно-аналітичні функції. Формування органів такого типу визначається кон'юнктурою наявного політичного проекту. До вказаних органів належить і Державна служба фінансового моніторингу України.

Відсутність функцій адміністративного характеру викликає суперечливі дискусії щодо наявності у таких органів атрибутів органів виконавчої влади.

Проблематику вивчення функцій Державної служби фінансового моніторингу України в різних її аспектах займалися такі знані фахівці та науковці, як В.Б. Авер'янов, С.А. Буткевич, С.Г. Гуржій, Ю.В. Дубко, О.Є. Користін, А.Т. Ковальчук, О.І. Остапенко та ін. Однак, враховуючи постійну зміну та вдосконалення законодавства у сфері фінансового моніторингу, доцільним є проведення комплексного аналізу порушеного питання з точки зору реалізації Держфінмоніторингом України, як службою, своїх функцій.

Метою цієї статті є розкриття статусу Державної служби фінансового моніторингу України в системі центральних органів

виконавчої влади та аналіз проблематики реалізації його функцій відповідно до чинної правової бази.

Загальна типологія функцій державного органу може бути представлена за такими ознаками:

– функції з формування державної політики (визначення базових пріоритетів і напрямів розвитку, методів їх досягнення);

– функції правотворчі (видання на підставі і на виконання Конституції України, законів України, обов'язкових для виконання норм і правил, які регулюють відносини у конкретній сфері та поширюються на невизначене коло осіб);

– функції правозастосовчі (видання актів, за допомогою яких вирішуються індивідуальні спори та питання щодо конкретних осіб (особи));

– функції з контролю і нагляду у встановленій сфері діяльності (здійснення перевірки виконання встановлених Конституцією України, законами України та іншими нормативно-правовими актами загальнообов'язкових правил і норм поведінки в економіці і суспільному житті);

– функції з надання адміністративних послуг (видача органами виконавчої влади дозволів (ліцензій) на здійснення певного виду діяльності і (або) конкретних дій; реєстрація актів, документів, прав, об'єктів, а також видання індивідуальних правових актів);

– функції з управління об'єктами державної власності (здійснення повноважень власника щодо природних ресурсів, які знаходяться в загальнодержавній власності, державного майна).

Відповідно до свого найменування Держфінмоніторинг України є службою. Хоч до такого найменування він еволюціонував спочатку із Державного департаменту, а потім із Державного комітету.

Розділення центральних органів виконавчої влади на служби, агентства, інспекції передбачене частиною першою ст. 16 Закону України «Про центральні органи виконавчої влади» [1].

Відповідно до частини другої ст. 17 цього ж Закону у разі якщо більшість функцій центрального органу виконавчої влади становлять функції з надання адміністративних послуг фізичним і юридичним особам, центральний орган виконавчої влади утворюється як служба.

У разі якщо більшість функцій центрального органу виконавчої влади становлять функції з управління об'єктами державної власності, що належать до сфери його управління, центральний орган виконавчої влади утворюється як агентство.

У разі якщо більшість функцій центрального органу виконавчої влади становлять контрольні-наглядові функції за дотриманням державними органами, органами місцевого самоврядування, їх посадовими особами, юридичними та фізичними особами актів законодавства, центральний орган виконавчої влади утворюється як інспекція.

Отже, щоб відповідати своїй назві, як служба, більшість функцій Держфінмоніторингу України повинні складати функції з надання адміністративних послуг фізичним і юридичним особам. Однак, це не відповідає дійсності.

Термінологічні визначення, пов'язані із адміністративними послугами, закріплені у Законі України «Про адміністративні послуги» [2].

Відповідно до ст. 1 зазначеного Закону адміністративна послуга – це результат здійснення владних повноважень суб'єктом надання адміністративних послуг за заявою фізичної або юридичної особи, спрямований на набуття, зміну чи припинення прав та/або обов'язків такої особи відповідно до закону.

Суб'єкт надання адміністративної послуги – це орган виконавчої влади, інший державний орган, їх посадові особи, уповноважені відповідно до закону надавати адміністративні послуги.

Повноваження Держфінмоніторингу України визначаються Законом України «Про запобігання та протидію легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, або фінансуванню тероризму» [3] та Положенням про Державну службу фінансового моніторингу України [4].

Згідно із зазначеними нормативними актами Держфінмоніторинг України не уповноважується на надання адміністративних послуг та відповідно їх не надає. У зв'язку з цим на єдиному державному порталі адміністративних послуг інформація про Держфінмоніторинг України відсутня [5].

Відповідно до частини другої ст. 19 Конституції України [6] органи державної влади та органи місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України. Згідно із ст. 18 Закону України «Про запобігання та протидію легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, або фінансуванню тероризму» завдання Держфінмоніторингу України полягають у наступному:

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

- 2) забезпечення реалізації державної політики у сфері запобігання та протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, або фінансуванню тероризму;

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

- 4) налагодження співпраці, взаємодії та інформаційного обміну з державними органами, компетентними органами іноземних держав та міжнародними організаціями в зазначеній сфері;

5) забезпечення представництва України в установленому порядку в міжнародних організаціях з питань запобігання та протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, або фінансуванню тероризму.

Зазначені функції не групуються в контексті основних напрямів діяльності центральних органів виконавчої влади, оскільки, відповідно до частини першої ст. 17 Закону України «Про центральні органи виконавчої влади» [1], не належать ні до надання адміністративних послуг, ні до здійснення державного нагляду (контролю), ні до управління об'єктами державної власності.

Отже, найменування Державної служби фінансового моніторингу України не є інформативним, оскільки відсутній прямий і однозначний зв'язок між типом органу і типами функцій, закріпленими за ним.

У цьому зв'язку, для зовнішнього користувача спотворюється уявлення про призначення Державної служби фінансового моніторингу України в системі влади.

Окрім того, суттєвою проблемою функціонального статусу Держфінмоніторингу України є реалізація його функції, що передбачена п. 15 ч. 2 ст. 18 Закону України «Про запобігання та протидію легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, або фінансуванню тероризму» та полягає у забезпеченні координації діяльності державних органів у цій сфері [3].

Координація діяльності державних органів у сфері запобігання та протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, або фінансуванню тероризму повинна здійснюватись Держфінмоніторингом України виходячи із його координуючої ролі з питань фінансового моніторингу.

Органами, діяльність яких повинен координувати Держфінмоніторинг України, є насамперед суб'єкти державного фінансового моніторингу, до яких закон відносить Міністерство фінансів України, Національний банк України, Міністерство юстиції України, Міністерство економічного розвитку і торгівлі, Міністерство інфраструктури України, Національну комісію з цінних паперів та фондового ринку, Національну комісію, що здійснює державне регулювання у сфері ринків фінансових послуг.

Однак, реалізація цієї функції утруднюється тим, що починаючи із грудня 2010 р., відповідно до Указу Президента України «Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади» [7], діяльність Держфінмоніторингу України спрямовується та координується Кабінетом Міністрів України через Міністра фінансів України. Тобто, через Міністра, який очолює один із державних регуляторів, що координується Держфінмоніторингом України.

Така ситуація створює передумови для неможливості Держфінмоніторингу України здійснювати координацію Мінфіну, оскільки

перший підконтрольний і підзвітний Міністру фінансів України та керується у своїй діяльності його наказами та дорученнями.

У рамках спрямування діяльності Держфінмоніторингу України Міністр фінансів України здійснює низку функцій, які умовно можна розділити на:

1) Адміністративно-організаційні функції:

– визначає пріоритети роботи Держфінмоніторингу України і шляхи розв'язання покладених на нього завдань, затверджує плани його роботи;
– розглядає звіти про виконання покладених на Держфінмоніторинг України завдань та планів його роботи;

– видає обов'язкові до виконання Держфінмоніторингом України накази та доручення з питань спрямування та координації його діяльності;
– приймає рішення щодо проведення перевірки діяльності Держфінмоніторингу України;

– установлює порядок обміну інформацією між Міністерством фінансів України та Держфінмоніторингом України, періодичність її подання.

2) Нормотворчі функції:

– погоджує та подає на розгляд Кабінету Міністрів України розроблені Держфінмоніторингом України проекти законів, актів Президента України, Кабінету Міністрів України;

– здійснює нормативно-правове регулювання у сфері запобігання і протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, або фінансуванню тероризму;

– порушує перед Кабінетом Міністрів України питання щодо скасування актів Держфінмоніторингу України повністю чи в окремій частині.

3) Кадрові функції:

– вносить пропозиції Прем'єр-міністру України щодо кандидатур на посади Голови Держфінмоніторингу України і за пропозицією Голови – кандидатури на посади його заступників;

– погоджує структуру Держфінмоніторингу України;

– погоджує призначення на посади і звільнення з посад керівників та заступників керівників структурних підрозділів апарату Держфінмоніторингу України;

– порушує перед Президентом України питання щодо притягнення до дисциплінарної відповідальності Голови Держфінмоніторингу України та його заступників;

– ініціює питання притягнення до дисциплінарної відповідальності керівників структурних підрозділів Держфінмоніторингу України та їх заступників, а також керівників підприємств, установ, організацій, що належать до сфери управління Держфінмоніторингу України;

– ініціює питання проведення службового розслідування стосовно Голови Держфінмоніторингу України, його заступників, інших державних службовців і працівників Держфінмоніторингу України та підприємств,

установ та організацій, що належать до сфери управління Держфінмоніторингу України.

Водночас, відповідно до Положення про Державну службу фінансового моніторингу України, повноваженнями служби є:

– реалізація державної політики у сфері запобігання та протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, або фінансуванню тероризму;

– внесення на розгляд Міністра фінансів України пропозицій щодо формування державної політики у відповідній сфері та розроблених Держфінмоніторингом України проектів законів, актів Президента України та Кабінету Міністрів України;

– внесення на розгляд Міністра фінансів України проектів нормативно-правових актів Міністерства фінансів України з питань, що належать до сфери діяльності Держфінмоніторингу України;

– видання наказів виключно організаційно-розпорядчого характеру, які підписуються Головою Держфінмоніторингу України [4].

Такий стан правового регулювання координуючої ролі Держфінмоніторингу України у сфері фінансового моніторингу потребує вдосконалення шляхом виключення Міністерства фінансів України із числа суб'єктів державного фінансового моніторингу або деталізованою регламентацією способів координації Держфінмоніторингом України державних органів (в тому числі й Мінфіну).

Окрім того, слід звернути увагу і на розбіжності щодо функціонального забезпечення Держфінмоніторингу України, які містяться у Законі України «Про запобігання та протидію легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, або фінансуванню тероризму» [3] та Положенні про службу [4].

Відповідно до пп. 17 п. 4 Положення про Держфінмоніторинг України, він надає роз'яснення щодо застосування нормативно-правових актів з питань запобігання та протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, або фінансуванню тероризму. В свою чергу, аналогічна функція у профільному Законі відсутня.

Також у Законі України «Про запобігання та протидію легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, або фінансуванню тероризму» відсутня функція розробки нормативно-правових актів у сфері запобігання та протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, або фінансуванню тероризму (що передбачено пп. 9 п. 4 Положення), яку Держфінмоніторинг України беззаперечно виконує.

Нормативно не визначено на рівні закону і право Держфінмоніторингу України утворювати, реорганізовувати та ліквідовувати підприємства, установи, організації та відповідні навчальні заклади (п. 7 Положення), хоча у п. 16 ч. 2 ст. 18 Закону передбачено, що Держфінмоніторинг України забезпечує відповідно до закону організацію та координацію роботи з перепідготовки та підвищення кваліфікації спеціалістів органів державної влади з питань фінансового моніторингу та

працівників суб'єктів первинного фінансового моніторингу, відповідальних за проведення фінансового моніторингу, щодо боротьби з легалізацією (відмиванням) доходів, одержаних злочинним шляхом, або фінансуванням тероризму на базі відповідного навчального закладу, що належить до сфери його управління.

Враховуючи зазначене, з метою вдосконалення діяльності Державної служби фінансового моніторингу України та функціонування усієї системи протидії легалізації (відмивання) доходів, одержаних злочинним шляхом, або фінансуванню тероризму, необхідно узгодити нормативно-правові акти, що визначають статус та повноваження Держфінмоніторингу України, особливо в частині реалізації його координуючої ролі щодо інших державних органів з питань фінансового моніторингу.

Також, пропонується нормативно та функціонально обґрунтувати найменування Держфінмоніторингу України, як служби, задля уникнення конфлікту між основною діяльністю органу, його функціями та призначенням.

Список літератури:

1. Про центральні органи виконавчої влади : Закон України від 17 березня 2011 р. № 3166-VI // Відомості Верховної Ради України. – 2011. – № 38. – Ст. 1696.
2. Про адміністративні послуги : Закон України від 6 вересня 2012 р. № 5203-VI // Офіційний вісник України. – 2012. – № 76. – Ст. 44.
3. Про запобігання та протидію легалізації (відмивання) доходів, одержаних злочинним шляхом, або фінансуванню тероризму : Закон України від 28 листопада 2002 р. № 249-IV // Урядовий кур'єр. – 2002. – № 231.
4. Про Положення про Державну службу фінансового моніторингу України : Указ Президента України від 13 квітня 2011 р. № 466/2011 // Урядовий кур'єр. – 2011. – № 87.
5. Єдиний державний портал адміністративних послуг : [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://poslugy.gov.ua>
6. Конституція України від 28 червня 1996 р. № 254к/96-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.
7. Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади : Указ Президента України від 9 грудня 2010 р. № 1085 // Офіційний вісник України. – 2010. – № 94. – Ст. 15.

Раскрыт функциональный статус Государственной службы финансового мониторинга Украины в системе центральных органов исполнительной власти. Рассмотрена проблематика координационной роли Госфинмониторинга Украины. Акцентировано внимание на разногласиях в формулировании функций Госфинмониторинга Украины в разных актах законодательства.

Госфинмониторинг Украины, служба, функции, полномочия, координация, Министерство финансов Украины.

The functional status of the State Financial Monitoring Service of Ukraine in the system of central authorities of executive power is developed. Terms of reference of the coordinating role of the SFMS of Ukraine is considered. Attention is drawn to divergence in forming functions of the SFMS of Ukraine in different legislative acts.

The State Financial Monitoring Services of Ukraine (the SFMS of Ukraine), functions, powers (authority), coordination, the Ministry of Finance of Ukraine.