

УДК 342.951

**Володимир Берізко,***аспірант кафедри адміністративного права  
Київського національного університету імені Тараса Шевченка*

## ЩОДО АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО СТАТУСУ ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ ФІНАНСОВОГО МОНІТОРИНГУ УКРАЇНИ

*У статті розглядається питання адміністративно-правового статусу Державної служби фінансового моніторингу України. Визначено основні структурні елементи правового статусу цієї служби. Проаналізовано теоретичні підходи до визначення поняття «адміністративна правосуб'єктність» як основного елемента правового статусу Державної служби фінансового моніторингу України. Наведено авторське визначення адміністративно-правового статусу Державної служби фінансового моніторингу України. Запропоновано шляхи вдосконалення чинного законодавства у сфері протидії легалізації доходів, отриманих злочинним шляхом.*

**Ключові слова:** правовий статус, адміністративно-правовий статус, Державна служба фінансового моніторингу України, адміністративна правосуб'єктність.

**Постановка проблеми.** Ефективність протидії легалізації (відмиванню) доходів, отриманих злочинним шляхом, фінансуванню тероризму та фінансуванню розповсюдження зброї масового знищення перебуває в безпосередній залежності від діяльності органів державної влади, уповноважених чинним законодавством вчиняти дії, спрямовані на виявлення й запобігання відмиванню «брудних» коштів. У науці адміністративного права завжди приділялась увага вивченню правового статусу суб'єктів владних повноважень. Зі становленням системи органів протидії та запобігання легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, фінансуванню тероризму й розповсюдження зброї масового знищення питання адміністративно-правового статусу Державної служби фінансового моніторингу України (далі – Держфінмоніторинг) набуває особливого наукового інтересу. Так, на практиці досить часто неоднозначно визначаються зміст та обсяг повноважень Держфінмоніторингу, підстави притягнення до відповідальності її посадових чи службових осіб.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Тема адміністративно-правового статусу органів протидії легалізації доходів, отриманих злочинним шляхом, є предметом наукових пошуків відомих українських учених-адміністративістів А.І. Берлача, Т.О. Гуржія, В.М. Бевзенка, П.В. Діхтієвського, О.Є. Користіна, О.В. Кузьменко, Р.О. Куйбіди, Р.С. Мельника. Водночас прийняття Закону України «Про запобігання та протидію легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, фінансуванню тероризму та фінансуванню розповсюдження зброї масового знищення» від 14 жовтня 2014 р. № 1702-VII (далі – Закон) [1] зумовлює необхідність проведення подальших досліджень цього питання.

З огляду на зазначене мета статті полягає у визначенні змісту й особливостей адміністративно-правового статусу Держфінмоніторингу

та виробленні пропозицій щодо змін законодавства у сфері протидії легалізації доходів, отриманих злочинним шляхом.

**Виклад основного матеріалу.** На нашу думку, розпочати варто з аналізу понять «правовий статус» та «адміністративно-правовий статус», оскільки розуміння цих категорій дасть змогу змістовно проаналізувати компетенцію Держфінмоніторингу. Незважаючи на те, що жодний нормативно-правовий акт не містить визначення поняття «правовий статус», воно досить часто використовується законодавцем. Про це свідчать назви низки законодавчих актів. Зокрема, у положенні ст. 7 Закону розкривається правовий статус відповідального працівника суб'єкта первинного фінансового моніторингу. Проаналізувавши зміст цієї норми, можна зробити висновок, що законодавець зробив наголос на трьох основних аспектах:

- на порядку призначення відповідального працівника;
- на визначенні повноважень відповідального працівника;
- на встановленні субординації.

Як зазначає професор А.М. Колодій, правовий статус формують норми матеріального права, де встановлюються права й обов'язки учасників правовідносин [2, с. 169]. Наведене дає змогу стверджувати, що на законодавчому та теоретичному рівнях правовий статус розглядається як сукупність структурних елементів, які й визначають його зміст.

На нашу думку, теоретичне та практичне розуміння правового статусу можна розглядати з різних сторін. Одні вчені-адміністративісти відносять до структури правового статусу суб'єктивні права й обов'язки суб'єкта права [3], інші додатково виокремлюють правосуб'єктність (правоздатність і дієздатність) [4]. Ми поділяємо думку перших щодо широкого розуміння змісту правового статусу та додатково відносимо до його структурних елементів свободи, законні інтереси й делік-

тоздатність. Однак правовий статус фізичних, юридичних осіб і суб'єктів владних повноважень є різним за своєю природою та може змінюватись залежно від правовідносин, у яких суб'єкт права виступає стороною.

Згідно із чинним законодавством Держфінмоніторинг є центральним органом виконавчої влади, основне завдання якого полягає в публічному адмініструванні сфери протидії легалізації «брудних» коштів і фінансуванню тероризму. Держфінмоніторинг є стороною в адміністративних правовідносинах і набуває адміністративно-правового статусу за умови його адміністративної правосуб'єктності. Як правило, набуття адміністративної правосуб'єктності пов'язується з моментом державної реєстрації суб'єкта владних повноважень. Отже, для визначення змісту адміністративно-правового статусу Держфінмоніторингу необхідно проаналізувати такі елементи, як адміністративна правосуб'єктність (правоздатність і дієздатність), права та обов'язки Держфінмоніторингу.

Варто наголосити на тому, що не всі науковці відносять адміністративну правосуб'єктність до структури адміністративно-правового статусу. Зокрема, О.О. Чумак зазначає, що правосуб'єктність не може бути елементом правового статусу, оскільки передує йому та є обов'язковою умовою його набуття. Розвиваючи такий підхід, учений відносить до структури адміністративно-правового статусу нормативно закріплені права, обов'язки, обмеження, відповідальність за їх порушення та гарантії діяльності [5, с. 109]. Така позиція науковця є дискусійною та, на наше переконання, не зовсім чітко відображає зміст адміністративно-правового статусу.

Звичай адміністративна правосуб'єктність включає два основні елементи: здатність мати права й обов'язки (адміністративну правоздатність) та здатність реалізувати надані права й обов'язки (адміністративну дієздатність) [6, с. 186].

Постає питання, чи варто додатково викремлювати деліктоздатність особи, тобто її здатність нести відповідальність за вчинені правопорушення. Дієздатна особа апріорі несе відповідальність за свої вчинки, оскільки своїми діями створює для себе права й обов'язки. Тому вважаємо недоцільним виділяти відповідальність як окремий структурний елемент правового статусу. Не зовсім зрозуміло, що має на увазі О.О. Чумак, розглядаючи як елемент адміністративно-правового статусу «обмеження».

Припустимо, що мова йде про те, що суб'єкту права робити не можна. Однак в адміністративному праві, як і в інших публічних галузях права, особа може вчиняти лише ті дії, які дозволені законом, тобто суб'єктивне право визначає дозволена міру поведінки. Інша річ, що в деяких випадках можна не реалізувати надані права, і в такому разі доцільно говорити про можливість особи самостійно вирішувати питання про те, де, коли та яким чином скористатись суб'єктивними правами.

Дискусійним, на нашу думку, є твердження про те, що адміністративна правосуб'єктність є умовою набуття адміністративно-правового

статусу. З такою позицією можна погодитись лише в тому разі, коли мова йде про загальний адміністративно-правовий статус, однак є також спеціальний адміністративно-правовий статус, для набуття якого недостатньо адміністративної правосуб'єктності, законодавцем може передбачатись низка інших вимог (наприклад, кваліфікаційні вимоги або призначення особи на посаду відповідним наказом тощо). Однак багато що залежить від вирішення питання, що саме вкладати в суть категорії «структурний елемент». На нашу думку, структурними елементами є ті складові частини, які в поєднанні становлять адміністративно-правовий статус. З огляду на це адміністративна правосуб'єктність є саме структурним елементом, а не умовою набуття адміністративно-правового статусу.

Виникнення адміністративної правосуб'єктності традиційно пов'язують із двома основними фактами: проведенням державної реєстрації відповідного органу та прийняттям уповноваженим органом рішення про створення центрального органу виконавчої влади. Державна служба фінансового моніторингу України була створена шляхом реорганізації Державного комітету фінансового моніторингу України на підставі Указу Президента України «Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади» від 9 грудня 2010 р. № 1085/2010. Тобто управлінське рішення Президента України стало підставою виникнення адміністративної правосуб'єктності Держфінмоніторингу. Діяльність Держфінмоніторингу сьогодні спрямовується й координується Міністерством фінансів України (далі – Мінфін), а регулюється цілою низкою нормативно-правових актів різної юридичної сили, зокрема Конституцією України, законом, актами Президента України й Кабінету Міністрів України, наказами Мінфіну.

З огляду на те, що зміст адміністративної правосуб'єктності Держфінмоніторингу утворюють правоздатність і дієздатність, варто проаналізувати законодавчо закріплені обсяги прав та обов'язків цієї служби. У такому ракурсі вдалою є позиція Д.М. Бахраха, відповідно до якої основною частиною правового статусу є компетенція органу влади, що складається із сукупності владних повноважень щодо певних предметів відання [7, с. 178]. Відповідно до Закону державний фінансовий моніторинг, який проводиться Держфінмоніторингом, є сукупністю заходів зі збору, обробки й аналізу інформації про фінансові операції, що подається суб'єктами первинного й державного фінансового моніторингу, іншими державними органами та відповідними органами іноземних держав, іншої інформації, що може бути пов'язана з підозрою в легалізації (відмиванні) доходів, одержаних злочинним шляхом, або фінансуванні тероризму чи фінансуванні розповсюдження зброї масового знищення та/або іншими незаконними фінансовими операціями, а також заходів із перевірки такої інформації згідно із законодавством України [1].

Важливим моментом, на який варто звернути увагу, є те, що до предмета відання Держ-

фінмоніторингу належить аналіз інформації про фінансові операції суб'єктів державного фінансового моніторингу, якими, відповідно до норм Закону, є Національний банк України, центральний орган виконавчої влади з формування й забезпечення реалізації державної політики у сфері запобігання та протидії легалізації (відмивання) доходів, одержаних злочинним шляхом, або фінансуванню тероризму, Міністерство юстиції України, центральні органи виконавчої влади, що забезпечують формування державної політики у сфері надання послуг поштового зв'язку, у сфері економічного розвитку, Національна комісія з цінних паперів та фондового ринку, Національна комісія, що здійснює державне регулювання у сфері ринків фінансових послуг [1].

Водночас відповідно до Постанови Кабінету Міністрів України «Про затвердження Положення про Державну службу фінансового моніторингу України» від 29 липня 2015 р. № 537 (далі – Положення) діяльність Держфінмоніторингу координується через Мінфін [8], що створює передумови для впливу Кабінету Міністрів України на діяльність Держфінмоніторингу та викликає сумніви щодо його незалежності в прийнятті рішень, хоча законом така незалежність передбачена (ст. 19 Закону).

Безпосередньо в Положенні закріплено низку повноважень Мінфіну щодо діяльності Держфінмоніторингу, а саме:

- внесення пропозицій Прем'єр-міністру України щодо кандидатури на посаду Голови Держфінмоніторингу;
- погодження структури Держфінмоніторингу;
- погодження призначення на посади керівників структурних підрозділів Держфінмоніторингу;
- порушення питання щодо притягнення до дисциплінарної відповідальності Голови та керівників структурних підрозділів Держфінмоніторингу;
- визначення пріоритетів роботи Держфінмоніторингу;
- прийняття рішень щодо проведення перевірки діяльності Держфінмоніторингу;
- погодження розроблених Держфінмоніторингом проектів нормативно-правових актів тощо.

Ми навели лише основні повноваження Мінфіну, що мають безпосередній вплив на діяльність Держфінмоніторингу та на його незалежність, а отже, і на адміністративно-правовий статус. Така ситуація потребує проведення законодавчих змін шляхом виключення Мінфіну із числа суб'єктів державного фінансового моніторингу або ж деталізації регламентації способів координації Держфінмоніторингом державних органів [9, с. 216].

Заслуговують на увагу також розбіжності щодо визначення завдань Держфінмоніторингу. Так, у п. 2 Положення вказано, що основним завданням Держфінмоніторингу, серед іншого, є внесення на розгляд Міністра пропозицій щодо забезпечення формування державної політики у сфері запобігання й протидії легалізації (від-

миванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, фінансуванню тероризму та фінансуванню розповсюдження зброї масового знищення [8]. Водночас у ч. 1 ст. 18 Закону таке завдання Держфінмоніторингу не передбачається. Також на рівні Закону не були закріплені повноваження Держфінмоніторингу щодо забезпечення координації діяльності державних органів у сфері запобігання й протидії легалізації (відмивання) доходів, одержаних злочинним шляхом, фінансуванню тероризму та фінансуванню розповсюдження зброї масового знищення, що передбачені в пп. 13 п. 4 Положення.

У ст. 20 Закону закріплено права Держфінмоніторингу, зокрема, право одержувати безоплатно в установленому законодавством порядку від державних органів, посадових осіб, правоохоронних органів, судів, Національного банку України, органів місцевого самоврядування, суб'єктів господарювання, підприємств, установ та організацій інформацію (довідки, копії документів), у тому числі інформацію з обмеженим доступом, необхідну для виконання покладених на нього завдань. Водночас у п. 2 ч. 2 ст. 18 Закону закріплена можливість Держфінмоніторингу подавати запити до державних органів (крім Національного банку України), у тому числі до правоохоронних органів, органів прокуратури та судів, органів місцевого самоврядування, органів державної виконавчої служби, до приватних виконавців, підприємств, установ, організацій щодо одержання відповідно до закону інформації (у тому числі копій документів), необхідної для виконання покладених на нього завдань.

З огляду на вищезазначене важливе значення має зміст категорії «запит», визначення якого, на жаль, немає в положеннях Закону. Водночас запитом, відповідно до Закону України «Про доступ до публічної інформації» від 13 січня 2011 р. № 2939-VI, є прохання особи до розпорядника інформації надати публічну інформацію, що перебуває в його володінні [10]. І хоча запитувачем інформації є Держфінмоніторинг, не можна чітко зрозуміти значення поняття «запит» як вимоги надати доступ до певних відомостей чи надати певну інформацію. У проекті Наказу Держфінмоніторингу «Про затвердження Порядку відстеження (моніторингу) фінансових операцій» від 23 липня 2010 р. містяться визначення таких термінів:

– запит щодо відстеження – документальне звернення Держфінмоніторингу, яке направляється до суб'єкта для здійснення відстеження фінансових операцій;

– запит щодо моніторингу – документальне звернення Держфінмоніторингу, яке направляється до суб'єкта для проведення моніторингу фінансових операцій [11].

На наше переконання, у положеннях Закону міститься протиріччя, оскільки Держфінмоніторинг, з одного боку, має право отримувати інформацію від Національного банку України, а з іншого – Законом йому заборонено звертатись до цієї установи із запитом.

У Законі визначені завдання Держфінмоніторингу, для виконання яких йому надано чітко

визначений обсяг прав. Одним із таких завдань є забезпечення реалізації державної політики у сфері запобігання й протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, фінансуванню тероризму та фінансуванню розповсюдження зброї масового знищення [1]. На виконання цього безумовно важливого завдання Держфінмоніторинг наділяється відповідними правами, закріпленими в ст. 18 Закону. Виглядає дивною позиція законодавця, який до прав Держфінмоніторингу відносить «реалізацію державної політики у сфері запобігання та протидії легалізації (відмиванню) доходів», а на законодавчому рівні, як бачимо, відбувається фактичне ототожнення завдання Держфінмоніторингу та його права, що, на нашу думку, є неприпустимим. Так, завдання Держфінмоніторингу як центрального органу виконавчої влади варто розкривати через мету його діяльності, яка полягає в захисті прав і законних інтересів громадян, суспільства й держави, у забезпеченні національної безпеки шляхом протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, фінансуванню тероризму та фінансуванню розповсюдження зброї масового знищення.

На виконання зазначених завдань Держфінмоніторинг наділяється правами, які можна розділити на такі групи:

- організаційні (наприклад, організація та координація роботи з перепідготовки й підвищення кваліфікації спеціалістів органів державної влади з питань фінансового моніторингу та відповідальних працівників суб'єктів первинного фінансового моніторингу);

- аналітично-інформаційні (наприклад, аналіз методів і фінансових схем легалізації (відмивання) доходів, одержаних злочинним шляхом, або фінансування тероризму чи фінансування розповсюдження зброї масового знищення);

- контрольно-наглядові (наприклад, вимагання від суб'єктів первинного фінансового моніторингу виконання вимог законодавства, що регулює відносини у сфері запобігання й протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, фінансуванню тероризму та фінансуванню розповсюдження зброї масового знищення);

- міжнародні (наприклад, участь у міжнародному співробітництві з питань запобігання та протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, фінансуванню тероризму та розповсюдження зброї масового знищення);

- регулятивні (наприклад, внесення пропозицій щодо розроблення законодавчих актів).

## Висновки

З огляду на проведений аналіз визначаємо адміністративно-правовий статус Державної служби фінансового моніторингу України як сукупність визначених законодавством прав та обов'язків, які має та яких зобов'язаний дотримуватись Держфінмоніторинг, виступаючи стороною в адміністративних правовідносинах щодо запобігання й протидії легалізації

(відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, фінансуванню тероризму та фінансуванню розповсюдження зброї масового знищення. Елементами адміністративно-правового статусу Державної служби фінансового моніторингу України вважаємо адміністративну правосуб'єктність (правоздатність і дієздатність), права та обов'язки.

Пропонуємо мінімізувати вплив Міністерства фінансів України на формування особового складу Державної служби фінансового моніторингу України, що дасть змогу підвищити рівень незалежності Держфінмоніторингу в прийнятті ним відповідних рішень, а також закріпити на законодавчому рівні можливість цієї служби звертатись із запитом щодо отримання інформації до Національного банку України. Також необхідно виключити з п. 13 ч. 2 ст. 18 Закону України «Про запобігання та протидію легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, фінансуванню тероризму та фінансуванню розповсюдження зброї масового знищення» слова «забезпечує реалізацію державної політики у сфері запобігання та протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, фінансуванню тероризму та фінансуванню розповсюдження зброї масового знищення».

Пропонуємо доповнити ч. 2 ст. 18 Закону України «Про запобігання та протидію легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, фінансуванню тероризму та фінансуванню розповсюдження зброї масового знищення» новими положеннями щодо подання Державній службі фінансового моніторингу України суб'єктами державного фінансового моніторингу звітності щодо розпочатих проваджень у справах про адміністративні правопорушення, передбачених ст. ст. 166-9, 188-34 Кодексу України про адміністративні правопорушення, оскарження прийнятих рішень та результатів судового розгляду. Суб'єкти державного фінансового моніторингу забезпечують повідомлення й ведення зазначеної звітності за формою, встановленою спільно з Державною службою фінансового моніторингу України.

## Список використаних джерел:

1. Про запобігання та протидію легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, фінансуванню тероризму та фінансуванню розповсюдження зброї масового знищення : Закон України від 14 жовтня 2014 р. № 1702-VII // Відомості Верховної Ради України. – 2014. – № 50–51. – Ст. 2057.

2. Колодій А.М. Права людини і громадянина в Україні : [навч. посібник] / А.М. Колодій, А.Ю. Олійник. – К. : Юрінком Інтер, 2003. – 336 с.

3. Харитонova О.І. Адміністративно-правові відносини: концептуальні засади та правова природа : дис. ... докт. юрид. наук : спец. 12.00.07 / О.І. Харитонova ; Одеська нац. юрид. академія. – О., 2004. – 435 с.

4. Великий енциклопедичний юридичний словник / за ред. Ю.С. Шемшученка. – К. : Юридична думка, 2007. – 992 с.

5. Чумак О.О. Адміністративно-правовий статус державного виконавця / О.О. Чумак // Публічне право. – 2013. – № 1. – С. 107–113.

6. Адміністративне право України. Академічний курс : [підручник] : у 2 т. / редкол. : В.Б. Авер'янов та ін. – К. : Юридична думка, 2006–2007. – Т. 2. – 2007. – 592 с.

7. Бахрах Д.Н. Административное право России : [учебник для вузов] / Д.Н. Бахрах. – М. : НОРМА – ИНФРА-М, 2000. – 640 с.

8. Про затвердження Положення про Державну службу фінансового моніторингу України : Постанова Кабінету Міністрів України від 29 липня 2015 р. № 537 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/537-2015-п>.

9. Гаєвський І.М. Щодо деяких функцій державної служби фінансового моніторингу України /

І.М. Гаєвський // Науковий вісник Національного університету біоресурсів і природокористування України. Серія «Право». – 2013. – Вип. 182(1). – С. 211–218.

10. Про доступ до публічної інформації : Закон України від 13 січня 2011 р. № 2939-VI // Відомості Верховної Ради України. – 2011. – № 32. – Ст. 1491.

11. Проект наказу Державної служби фінансового моніторингу «Про затвердження Порядку відстеження (моніторингу) фінансових операцій» від 23 липня 2010 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://sdfm.gov.ua/articles.php?cat\\_id=123&art\\_id=2950&lang=uk](http://sdfm.gov.ua/articles.php?cat_id=123&art_id=2950&lang=uk).

*В статье рассматривается вопрос административно-правового статуса Государственной службы финансового мониторинга Украины. Определены основные структурные элементы правового статуса этой службы. Проанализированы теоретические подходы к определению понятия «административная правосубъектность» как основного элемента правового статуса Государственной службы финансового мониторинга Украины. Приведено авторское определение административно-правового статуса Государственной службы финансового мониторинга Украины. Предложены пути совершенствования действующего законодательства в сфере противодействия легализации средств, полученных преступным путем.*

**Ключевые слова:** правовой статус, административно-правовой статус, Государственная служба финансового мониторинга Украины, административная правосубъектность.

*The article is devoted to the analyses of the administrative legal status of the State Financial Monitoring Service of Ukraine. The most important elements of legal status are determined. The article also explores the theoretical aspects of determination of the term “administrative capability” as the element of State Financial Monitoring Service of Ukraine. The author gives his own determination of the administrative legal status of the State Financial Monitoring Service of Ukraine as well proposes the ways for further improvement of the Ukrainian effective legislation in the sphere of prevention and counteraction to legalization (laundering) of the proceed of crime or terrorist financing.*

**Key words:** legal status, administrative legal status, State Financial Monitoring Service of Ukraine, administrative capability.

