

ЧИ МОЖЕ ДЕРЖАВНА ПОДАТКОВА АДМІНІСТРАЦІЯ УКРАЇНИ БУТИ СУБ'ЄКТОМ  
ДЕРЖАВНОГО ФІНАНСОВОГО МОНІТОРИНГУ?

28 листопада 2002 р. Верховною Радою України був прийнятий Закон «Про запобігання та протидію легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом» [1], який має регулювати відносини у сфері запобігання та протидії запровадженню в легальний обіг доходів, одержаних злочинним шляхом. Закон також спрямований на боротьбу з фінансуванням тероризму. Як на наш погляд, цей нормативний документ є досить складним за юридичною технікою, містить багато бланкетних норм, то зробимо спробу розібратись в деяких його тонкощах.

Виходячи із назви закону, а також із змісту ст.1, *запобігання та протидія* легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, зводиться до *обов'язкового та внутрішнього* фінансового моніторингу.

**Внутрішнім фінансовим моніторингом** закон називає діяльність суб'єктів первинного фінансового моніторингу по виявленню фінансових операцій, що підлягають обов'язковому фінансовому моніторингу, та інших фінансових операцій, що можуть бути пов'язані з легалізацією (відмиванням) доходів.

Суб'єктами первинного фінансового моніторингу є:

- банки, страхові та інші фінансові установи;
- платіжні організації, члени платіжних систем, еквайрингові та клірингові установи;
- товарні, фондові та інші біржі;
- професійні учасники ринку цінних паперів;
- інститути спільного інвестування;
- гральні заклади, ломбарди, юридичні особи, які проводять будь-які лотереї;
- підприємства, організації, які здійснюють управління інвестиційними фондами чи недержавними пенсійними фондами;
- підприємства і об'єднання зв'язку, інші некредитні організації, які здійснюють переказ грошових коштів;
- інші юридичні особи, які відповідно до законодавства здійснюють фінансові операції (тобто будь-які операції, що пов'язані із здійсненням або забезпеченням здійснення платежу за допомогою суб'єкта первинного фінансового моніторингу).

Ст.12 Закону наводить перелік фінансових операцій, що підлягають внутрішньому фінансовому моніторингу. Це, зокрема, ті фінансові операції, що мають одну або більше ознак:

1. Заплутаний або незвичний характер або фінансова операція не має очевидного економічного сенсу або очевидної законної мети.
2. Невідповідність фінансової операції діяльності юридичної особи, що встановлена її статутними документами.

3. Виявлення неодноразового здійснення фінансових операцій, характер яких дає підстави вважати, що метою їх здійснення є уникнення процедур обов'язкового фінансового моніторингу.

Тобто з наведеного вище ми з'ясували, що певні організації – суб'єкти ПФМ вивчають (аналізують) фінансові операції, що наведені у законі, шукають у них ознаки для обов'язкового фінансового моніторингу і надають таку інформацію відповідним органам. **Обов'язковий фінансовий моніторинг**, за законом – це сукупність заходів спеціального уповноваженого органу виконавчої влади з питань фінансового моніторингу щодо аналізу інформації про фінансові операції, що надається суб'єктами первинного фінансового моніторингу, а також заходів з перевірки такої інформації відповідно до законодавства України. Такими фінансовими операціями, які підпадають під увагу дію Закону є: 1) внесення або зняття депозиту (внеску, вкладу); 2) переказ грошей з рахунку на рахунок; 3) обмін валюти; 4) надання послуг з випуску, купівлі або продажу цінних паперів та інших видів фінансових активів; 5) надання або отримання позики або кредиту; 6) страхування (перестрахування); 7) надання фінансових гарантій та зобов'язань; 8) довірче управління портфелем цінних паперів; 9) фінансовий лізинг; 10) здійснення випуску, обігу, погашення (розповсюдження) державної та іншої грошової лотереї; 11) надання послуг з випуску, продажу і обслуговуванню чеків, векселів, платіжних карток, грошових поштових переказів та інших платіжних інструментів; 12) відкриття рахунку.

Крім цього, слід відмітити, що фінансова операція підлягає обов'язковому фінансовому моніторингу, якщо сума, на яку вона проводиться, при безготівкових розрахунках не перевищує 300 тис. гривень (готівкою – 100 тис. гривень) або такий же еквівалент в іноземній валюті.

Оскільки система фінансового моніторингу складається з двох рівнів – первинного та державного (а суб'єктів ПФМ ми перелічили), то до суб'єктів державного фінансового моніторингу (ДФМ) закон відносить:

– центральні органи виконавчої влади, які відповідно до закону виконують функції регулювання та нагляду за діяльністю юридичних осіб, що забезпечують здійснення фінансових операцій. Конституція, до речі, не дає переліку центральних органів виконавчої влади [2]. За змістом п.12 ст.92 та ч.2 ст.120 Конституції, організація, повноваження і порядок діяльності центральних органів виконавчої влади мають визначатися виключно Конституцією і законами України. Однак, в умовах відсутності відповідної законодавчої бази ці питання регламентуються на підзаконному рівні – указами Президента України. Зокрема, нині система, будова і порядок формування центральних органів виконавчої влади визначається Конституцією України та Указом Президента України від 15.12.1999 р. №1572/99 з наступними змінами. Згідно з цим указом, до системи центральних органів виконавчої влади України входять міністерства, державні комітети (державні служби) та центральні органи виконавчої влади зі спеціальним статусом [3, с.374–378];

– Національний банк України;

– спеціально уповноважений орган виконавчої влади з питань фінансового моніторингу – урядовий орган державного управління, який діє у складі Міністерства фінансів України.

Вважаємо, що таке формулювання суб'єктів ДФМ є дуже розпливчастим, не точним і з часом потребує удосконалення та уточнення. П.2–4 розділу VII прикінцевих положень закону містять певні посилання на доопрацювання та приведення нормативної бази до вимог цього закону, але вони не термінові і потребують додаткової копіткої роботи.

Наше питання зводиться до того, чи є Державна податкова адміністрація України суб'єктом державного фінансового моніторингу? Як бачимо, закон прямої відповіді на це не дає. Але прискіпливий аналіз тексту закону наштовхує на думку, що ДПА України все ж таки має бути суб'єктом державного фінансового моніторингу.

Так, відповідно до Указу Президента України від 22.07.1996 р. (з наступними змінами та доповненнями) „Про утворення Державної податкової адміністрації України та місцевих податкових адміністрацій» [4, с.17] головними завданнями ДПА є здійснення контролю за додержанням податкового законодавства, правильністю обчислення, повнотою і своєчасністю сплати до бюджету податків, зборів, інших обов'язкових платежів, установлених законодавством. Якщо брати до уваги, що фінансовий моніторинг – це сукупність певних заходів щодо аналізу інформації про фінансові операції, а також заходи перевірки цієї інформації, а податкова міліція виконує *оперативно-розшукову, кримінально-процесуальну та охоронну функції* (ст.19, 21 Закону України „Про Державну податкову службу в Україні”) і відповідно до цього має широкий перелік завдань [4, с.19–20, 24–26], то можна стверджувати ще більш впевнено, що ДПА є суб'єктом обов'язкового фінансового моніторингу. Дійсно, згідно з Законом України «Про Державну податкову службу в Україні», посадові особи податкової міліції мають право:

1) здійснювати на підприємствах, в установах і організаціях незалежно від форм власності та громадян, в тому числі громадян – суб'єктів підприємницької діяльності, перевірки грошових документів, бухгалтерських книг, звітів, кошторисів, декларацій, товарно-касових книг, показників електронних контрольно-касових апаратів і комп'ютерних систем, що застосовуються до розрахунків за готівку із споживачами, та інших документів незалежно від способу подання інформації (включаючи комп'ютерний), пов'язаних з обчисленням і сплатою податків, інших платежів, наявності свідоцтв про державну реєстрацію суб'єктів підприємницької діяльності, спеціальних дозволів (ліцензій, патентів тощо) на її здійснення, а також одержувати від посадових осіб і громадян у письмовій формі пояснення, довідки і відомості з питань, що виникають під час перевірок; перевіряти у посадових осіб, громадян документи, що посвідчують особу, під час проведення перевірок з питань оподаткування; викликати посадових осіб, громадян для пояснення щодо джерела отримання доходів, обчислення і сплати податків, інших платежів, а також проводити перевірки достовірно-

сті інформації, одержаної для внесення до Державного реєстру фізичних осіб – платників податків та інших обов'язкових платежів.

Періодичність таких перевірок та проведення обстежень виробничих, складських, торговельних та інших приміщень встановлюється Державною податковою адміністрацією України.

Орган державної податкової служби може запрошувати громадян, в тому числі громадян – суб'єктів підприємницької діяльності, для перевірки правильності нарахування та своєчасності сплати ними податків, інших платежів. Письмові повідомлення про такі запрошення направляються громадянам рекомендованими листами, в яких зазначаються підстави виклику, дата і година, на яку викликається громадянин (п.1 ст.11);

2) одержувати безоплатно від підприємств, установ, організацій, включаючи Національний банк України та його установи, комерційні банки та інші фінансово-кредитні установи, від громадян – суб'єктів підприємницької діяльності довідки, копії документів про фінансово-господарську діяльність, отримані доходи, видатки підприємств, установ і організацій незалежно від форм власності та громадян про розрахункові, валютні та інші рахунки, інформацію про наявність та обіг коштів на цих рахунках, у тому числі про ненадходження у встановлені терміни валютної виручки від суб'єктів підприємницької діяльності, та іншу інформацію, пов'язану з обчисленням та сплатою податків, інших платежів у порядку, визначеному законодавством, входить в будь-які інформаційні системи, зокрема комп'ютерні, для визначення об'єкта оподаткування;

3) одержувати безоплатно необхідні відомості для формування інформаційного фонду Державного реєстру фізичних осіб – платників податків та інших обов'язкових платежів від підприємств, установ, організацій від форм власності, включаючи Національний банк України та його установи, комерційні банки, та громадян – суб'єктів підприємницької діяльності – про суми доходів, виплачених фізичним особам, і утриманих з них податків, інших платежів, від органів, уповноважений проводити державну реєстрацію, а також видавати спеціальні дозволи (ліцензії, патенти тощо) на здійснення деяких видів підприємницької діяльності, – про видачу таких дозволів суб'єктам підприємницької діяльності, від органів внутрішніх справ – про громадян, які прибули на проживання до відповідного населеного пункту чи вибули з нього, від органів реєстрації актів громадянського стану – про громадян, які померли;

4) одержувати безоплатно від митних органів щомісяця звітні дані про ввезення на митну територію України імпортованих товарів і справляння при цьому податків, інших платежів та інформацію про експортно-імпортні операції, що здійснюють резиденти і нерезиденти, за формою, погодженою з Державною податковою адміністрацією України, та від органів статистики – дані, необхідні для використання їх у проведенні аналізу фінансово-господарської діяльності підприємств, установ, організацій всіх форм власності (п.2 с.11);

5) обстежувати будь-які виробничі, складські, торговельні та інші приміщення підприємств, установ і організацій незалежно від форм власності

та житло громадян, якщо вони використовуються як юридична адреса суб'єкта підприємницької діяльності, а також для отримання доходів. У разі відмови керівників підприємств, установ, організацій і громадян допустити посадових осіб органів державної податкової служби для обстеження зазначених приміщень і обладнання та неподання документів про отримані доходи і проведені витрати органи державної податкової служби мають право визначати оподатковуваний дохід (прибуток) таких підприємств, установ, організацій та громадян на підставі документів, що свідчать про одержані ними доходи (прибутки), а стосовно громадян – також із урахуванням оподаткування осіб, які займаються аналогічною діяльністю (п.3 ст.11);

б) вимагати від керівників та інших посадових осіб підприємств, установ, організацій, а також від громадян, діяльність яких перевіряється, усунення виявлених порушень податкового законодавства і законодавства про підприємницьку діяльність, контролювати їх виконання, а також припинення дій, які перешкоджають здійсненню повноважень посадовими особами органів державної податкової служби (п.4 ст.11);

в) вилучати (із залишенням копій) у підприємств, установ та організацій документи, що свідчать про приховування (заниження) об'єктів оподаткування, несплату податків, інших платежів, та вилучати у громадян – суб'єктів підприємницької діяльності, які порушують порядок заняття підприємницькою діяльністю, реєстраційні посвідчення або спеціальні дозволи (ліцензії, патенти тощо) з наступною передачею матеріалів про порушення органам, що видали ці документи (п.6 ст.11);

г) користуватися безперешкодно в службових справах засобами зв'язку, які належать підприємствам, установам і організаціям незалежно від форм власності (п.12 ст.11);

д) вимагати від керівників підприємств, установ і організацій, що перевіряються, проведення інвентаризації основних фондів, товарно-матеріальних цінностей, коштів і розрахунків; у необхідних випадках опечатувати каси, касові приміщення, склади та архіви (п.14 ст.11).

Враховуючи вимоги ст.112 КПК щодо підслідності, ми ще раз доходимо висновку, що ДПА України має виступати суб'єктом державного фінансового моніторингу.

**Список літератури:** 1. Голос України. 2002. 10 грудня. 2. 3. Ярмиш О.Н., Серьогін В.О. Державне будівництво та місцеве самоврядування в Україні. Х., 2002. 4. Податкова міліція: Коментарі та роз'яснення чинного законодавства /Укл. О.М. Бандурка, В.Р. Жвалюк та ін. Х., 1999.

*Надійшла до редколегії 11.02.03*