

Сучасна проблематика реалізації контрольних повноважень у сфері фінансового моніторингу



Гасвський Ігор Миколайович –

начальник Юридичного управління Державної служби фінансового моніторингу України, кандидат юридичних наук, доцент

Проаналізовано положення законодавства України щодо контрольних функцій державних органів у сфері запобігання та протидії легалізації (відмивання) доходів, одержаних злочинним шляхом, та фінансуванню тероризму. Розкрито специфіку та проблематику реалізації контрольних функцій суб'єктів державного фінансового моніторингу на сучасному етапі розвитку системи фінансового моніторингу. Надано рекомендації для підвищення ефективності реалізації контролю у цій сфері.

Ключові слова: контроль, перевірка, господарська діяльність, відмивання коштів, суб'єкт державного фінансового моніторингу.

Відсутність контролю у будь-якій сфері суспільних відносин, як правило, породжує стан, у якому створюються передумови для зростання кількості випадків порушення закону. Це, в свою чергу, впливає на якісний рівень реалізації своїх прав та інтересів учасниками таких відносин, підриває авторитет “букви” закону та створює атмосферу всюдозволеності.

Сфера фінансового моніторингу не виключення. Саме завдяки створенню інституційної системи державних регуляторів у цій сфері, а також існуванню нормативно-правового регулювання питань перевіркової діяльності Державі вдається досягнути поставленої мети.

Функція контролю за дотриманням законодавства у сфері запобігання та протидії легалізації (відмивання) доходів, одержаних злочинним шляхом, та протидії тероризму відіграє суттєву превентивну роль у боротьбі з правопорушеннями у цій сфері.

Аналізом питання реалізації контрольних повноважень у сфері боротьби з відмиванням коштів та фінансуванням тероризму займалися такі дослідники, як: О. Бережний, С. Дмитров, В. Коваленко, А. Ковальчук, О. Користін, К. Чижмарь, А. Чубенко та ін. Вченими зроблено значний внесок у розроблення теоретико-методичних засад побудови системи контролю суб'єктів первинного фінансового моніторингу, однак є питання, які залишилися поза увагою в основному через останні зміни в нормативній базі.

Метою цієї статті є аналіз положень законодавства України щодо контрольних функцій державних органів у сфері запобігання та протидії легалізації (відмивання) доходів, одержаних злочинним шляхом, та фінансуванню тероризму, розкриття специфіки та проблематики реалізації контрольних функцій суб'єктів державного фінансового моніторингу на сучасному етапі розвитку системи фінансового моніторингу, а також надання рекомендацій для підвищення ефективності реалізації контролю у цій сфері.

Основні підвалини здійснення контролю у сфері фінансового моніторингу закладені у двадцять сьомій Рекомендації Групи з розробки фінансових заходів боротьби з відмиванням грошей (FATF) [1]. У міжнародному стандарті зазначено, що наглядові органи повинні мати адекватні повноваження для здійснення нагляду або моніторингу та забезпечити виконання підзвітними установами вимог щодо боротьби з відмиванням грошей та фінансуванням тероризму, зокрема повноваження на проведення перевірок.

Базовим нормативним актом, який регламентує питання контролю за дотриманням законодавства щодо запобігання та протидії легалізації (відмивання) доходів, одержаних злочинним шляхом, та фінансуванню тероризму, є Закон України “Про запобігання та протидію легалізації (відмивання) доходів, одержаних злочинним шляхом, або фінансуванню тероризму” [2].

Частина третя статті 5 цього Закону визначає перелік суб'єктів державного фінансового моніторингу, які наділені контрольними функціями у цій сфері. Це Національний банк України, центральний орган виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері запобігання і протидії легалізації (відмивання) доходів, одержаних злочинним шляхом, або фінансуванню тероризму (Мінфін), Міністерство юстиції України (Мін'юст), центральні органи виконавчої влади, що забезпечують формування державної політики у сферах на-

дання послуг поштового зв'язку (Мінінфраструктури) та економічного розвитку (Мінекономрозвитку), Національна комісія з цінних паперів та фондового ринку (НКЦПФР), Національна комісія, що здійснює державне регулювання у сфері ринків фінансових послуг (Нацкомфінпослуг), Державна служба фінансового моніторингу України (Держфінмоніторинг).

Частиною першою статті 14 вказаного Закону передбачено за якими суб'єктами первинного фінансового моніторингу здійснюють державне регулювання і нагляд вищевказані суб'єкти державного фінансового моніторингу (наприклад, Національний банк – за банками, Мін'юст – за нотаріусами і т. д.).

Згідно із пунктом другим частини другої статті 14 Закону України “Про запобігання та протидію легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, або фінансуванню тероризму” [2] суб'єкти державного фінансового моніторингу зобов'язані здійснювати нагляд, зокрема шляхом проведення планових і позапланових перевірок, у тому числі виїзних.

Кожен суб'єкт державного фінансового моніторингу прийняв власний підзаконний нормативний акт щодо процедури реалізації контрольної функції [3–10].

Однак на сьогодні існує наукова дискусія щодо віднесення перевірок з питань дотримання законодавства у сфері боротьби з відмиванням коштів до перевірок у сфері господарської діяльності. А саме: чи поширюються процедури державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності на ті контрольні заходи, що здійснюються суб'єктами державного фінансового моніторингу? Авторська точка зору з цього приводу полягає у наступному.

Частиною першою статті 2 Закону України “Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності” [11] закріплено, що його дія поширюється на відносини, пов'язані зі здійсненням державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності. Сфери господарської діяльності, на які цей Закон не поширюється, визначені частиною другою зазначеної статті: це відносини, що виникають під час здійснення заходів: валютного контролю; митного контролю на кордоні; державного експортного контролю; контролю за дотриманням бюджетного законодавства; банківського нагляду; державного контролю за дотриманням законодавства про захист економічної конкуренції; державного нагляду за дотриманням вимог ядерної безпеки; державного нагляду (контролю) в галузі цивільної авіації; при проведенні оперативно-розшукової діяльності, дізнання, прокурорського нагляду, досудового слідства і правосуддя.

Визначення господарської діяльності в Законі України “Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності” [11] відсутнє, однак воно міститься у Господарському [12] та Податковому [13] кодексах

України, які під “господарською діяльністю” розуміють:

– діяльність суб'єктів господарювання у сфері суспільного виробництва, спрямовану на виготовлення та реалізацію продукції, виконання робіт чи надання послуг вартісного характеру, що мають цінову визначеність (частина перша статті 3 Господарського кодексу України);

– діяльність особи, що пов'язана з виробництвом (виготовленням) та/або реалізацією товарів, виконанням робіт, наданням послуг, спрямована на отримання доходу і проводиться такою особою самостійно та/або через свої відокремлені підрозділи, а також через будь-яку іншу особу, що діє на користь першої особи, зокрема за договорами комісії, дорученнями та агентськими договорами (пункт 14.1.36 статті 14 Податкового кодексу України).

Частиною третьою статті 19 Господарського кодексу України (державний контроль та нагляд за господарською діяльністю) передбачено, що держава здійснює контроль і нагляд за господарською діяльністю суб'єктів господарювання у таких сферах:

збереження та витрачання коштів і матеріальних цінностей суб'єктами господарських відносин – за станом і достовірністю бухгалтерського обліку та звітності;

фінансових, кредитних відносин, валютного регулювання та податкових відносин – за додержанням суб'єктами господарювання кредитних зобов'язань перед державою і розрахункової дисципліни, додержанням вимог валютного законодавства, податкової дисципліни;

цін і ціноутворення – з питань додержання суб'єктами господарювання державних цін на продукцію і послуги;

монополізму та конкуренції – з питань додержання антимонопольно-конкурентного законодавства;

земельних відносин – за використанням і охороною земель; водних відносин і лісового господарства – за використанням та охороною вод і лісів, відтворенням водних ресурсів і лісів;

виробництва і праці – за безпекою виробництва і праці, додержанням законодавства про працю; за пожежною, екологічною, санітарно-гігієнічною безпекою; за дотриманням стандартів, норм і правил, якими встановлено обов'язкові вимоги щодо умов здійснення господарської діяльності;

споживання – за якістю і безпечністю продукції та послуг;

зовнішньоекономічної діяльності – з питань технологічної, економічної, екологічної та соціальної безпеки [12].

Інших сфер господарської діяльності, за якими держава здійснює контроль і нагляд, Господарський кодекс України не передбачає. Із зазначеного можна зробити висновок, що сфера запобігання та протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, або фінансуванню тероризму до сфери господарської діяльності не входить.

Це підтверджується і тим, що на сьогодні всі прийняті суб'єктами державного фінансового моніторингу нормативні акти з питань контролю не враховують процедур і правил державного контролю у сфері господарської діяльності. Тоді як всі ці акти були погоджені з Державною службою України з питань регуляторної політики та розвитку підприємництва (або органами, правонаступником яких являється ця служба) та зареєстровані у Міністерстві юстиції України.

Отже, процедури нагляду в сфері запобігання та протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, або фінансуванню тероризму за діяльністю відповідних суб'єктів первинного фінансового моніторингу відмінні від процедур контролю у сфері господарської діяльності за суб'єктами господарювання.

Зважаючи на зазначене, на нашу думку, положення Закону України "Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності" [11] на сферу фінансового моніторингу розповсюджуватись не повинні.

Інше питання, яке є актуальними в сучасних умовах, – це питання обмеження перевірок з боку державних органів, що обумовлено новою статтею 31 Закону України "Про Державний бюджет України на 2014 рік" [14]. Відповідно до вказаної правової норми – проведення перевірок підприємств, установ та організацій, фізичних осіб-підприємців контролюючими органами (крім Державної фіскальної служби України) здійснюється виключно за наявності дозволу Кабінету Міністрів України.

На виконання цієї норми Закону Уряд прийняв постанову про запровадження обмежень на проведення перевірок державними інспекціями та іншими контролюючими органами [15], якою встановив, що надання його дозволу на проведення перевірок підприємств, установ, організацій, фізичних осіб – підприємців контролюючими органами за переліком згідно з додатком здійснюється шляхом прийняття відповідного розпорядження.

В додаток до цієї постанови включено таких суб'єктів державного фінансового моніторингу, як Держфінмоніторинг, Мінфін, Мінінфраструктури, Мінекономрозвитку, Нацкомфінпослуг, НКЦПФР. Як бачимо, Мін'юст і Національний банк (з об'єктивних причин, оскільки Уряд не може впливати на діяльність центрального банку) в цьому переліку контролюючих органів відсутні.

Отже, прийняття законодавства, що забороняє проведення перевірок у сфері фінансового моніторингу, не стосується Мін'юсту та Національного банку, тоді як інші державні регулятори у реалізації своїх контрольних повноважень до завершення 2014 року повністю обмежені.

Враховуючи необхідність слідування міжнародним стандартам у сфері запобігання та протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, або фінансуванню тероризму, а також беручи до уваги актуальність дотримання вимог законодавства з питань фінансового моніторингу, наразі присутні ініціативи щодо отримання дозволу Кабінету Міністрів України для всіх суб'єктів державного фінансового моніторингу здійснювати перевірки суб'єктів первинного фінансового моніторингу.

Однак, з урахуванням нестабільної політичної амплітуди завершального кварталу поточного року, зумовленою здебільшого виборчими процесами, вірогідність прийняття такого розпорядження Урядом вбачається незначною.

Проте, за нашою позицією, існує доцільність прийняття такого розпорядження, так як необхідність здійснення контролю у цій сфері є надзвичайно актуальним як з точки зору повного дотримання міжнародних стандартів, так і з точки зору запобігання та протидії надзвичайно негативним суспільним явищам – відмиванню коштів та фінансуванню тероризму.

В цілому, розмірковуючи про контрольні повноваження суб'єктів державного фінансового моніторингу, завжди варто пам'ятати, що особливістю такої діяльності є специфічний об'єкт контролю. А, отже, значний вплив на результативність контрольних заходів у сфері запобігання та протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, та фінансуванню тероризму має рівень кваліфікації фахівців, які повинні бути добре обізнані в специфіці роботи підконтрольних їм суб'єктів. В цьому контексті суттєву практичну роль відіграє необхідність якісного навчання та потреба у систематичному підвищенні кваліфікації працівників суб'єктів державного фінансового моніторингу на базі відповідного навчального закладу, що належить до сфери управління Держфінмоніторингу [17].

Список використаних джерел

1. Міжнародні стандарти з протидії відмиванню доходів та фінансуванню тероризму і розповсюдженню зброї масового знищення [Електронний ресурс]. – Режим доступу :

http://www.sdfm.gov.ua/content/file/Site_docs/2012/22.03.2012/1.pdf.

2. Про внесення змін до Закону України "Про запобігання та протидію легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом" : Закон України від 18 трав. 2010 р. № 2258 // *Голос України*. – 2010. – № 93.

3. Про затвердження Положення про порядок організації та проведення перевірок з питань запобігання та протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, або фінансуванню тероризму : постанова Правління Національного банку України від 20 черв. 2011 р. № 197 // *Офіц. вісник України*. – 2011. – № 55. – Ст. 2218.

4. Про затвердження Порядку проведення Міністерством економічного розвитку і торгівлі України перевірок суб'єктів первинного фінансового моніторингу : наказ Міністерства економічного розвитку і торгівлі України від 12 серп. 2011 р. № 36 // *Офіц. вісник України*. – 2011. – № 71. – Ст. 2702.

5. Про затвердження Порядку проведення перевірок Міністерством транспорту та зв'язку України суб'єктів первинного фінансового моніторингу : наказ Міністерства транспорту та зв'язку України від

15 листоп. 2010 р. № 823 // Офіц. вісник України. – 2010. – № 96. – Ст. 3418.

6. Про затвердження Порядку проведення перевірок Міністерством юстиції України та його територіальними органами суб'єктів первинного фінансового моніторингу : наказ Міністерства юстиції України від 29 верес. 2010 р. № 2338/5 // Офіц. вісник України. – 2010. – № 74. – Ст. 2651.

7. Про затвердження Порядку проведення перевірок Міністерством фінансів України суб'єктів первинного фінансового моніторингу : наказ Міністерства фінансів України від 4 квіт. 2011 р. № 463 // Офіц. вісник України. – 2011. – № 32. – Ст. 1367.

8. Про затвердження Порядку проведення перевірок з питань запобігання та протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом : розпорядження Державної комісії з регулювання ринків фінансових послуг України від 5 серп. 2003 р. № 26 // Офіц. вісник України. – 2003. – № 34. – Ст. 1842.

9. Про затвердження Порядку контролю за додержанням професійними учасниками фондового ринку вимог законодавства у сфері запобігання та протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, або фінансуванню тероризму : рішення Національної комісії з цінних паперів та фондового ринку від 19 лип. 2012 р. № 997 // Офіц. вісник України. – 2012. – № 63. – Ст. 2595.

10. Про затвердження Порядку проведення перевірок Державною службою фінансового моніторингу України суб'єктів первинного фінансового моніторингу : наказ Міністерства фінансів України від 5 січ. 2012 р. № 5 // Офіц. вісник України. – 2012. – № 20. – Ст. 777.

11. Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності : Закон України від 5 квіт. 2007 р. № 877-V // Урядовий кур'єр. – 2007. – № 113.

12. Господарський кодекс України : Закон України від 16 січ. 2003 р. № 436-IV // Голос України. – 2003. – № 49.

13. Податковий кодекс України : Закон України від 2 груд. 2010 р. № 2755-VI // Офіц. вісник України. – 2010. – № 92. – Ст. 3248.

14. Про внесення змін до Закону України “Про Державний бюджет України на 2014 рік” : Закон

України від 31 лип. 2014 р. № 1622-VII // Голос України. – 2014. – № 146.

15. Питання запровадження обмежень на проведення перевірок державними інспекціями та іншими контролюючими органами : Постанова Кабінету Міністрів України від 13 серп. 2014 р. № 408 // Урядовий кур'єр. – 2014. – № 164.

16. Офіційний веб-сайт Навчально-методичного центру Держфінмоніторингу / [Електронний ресурс]. – Режим доступу :

<http://finmonitoring.in.ua/>.

Проанализированы положения законодательства Украины относительно контрольно-надзорных функций государственных органов в сфере предотвращения и противодействия легализации (отмывания) доходов, полученных преступным путем, и финансирования терроризма. Раскрыто специфику и проблематику реализации контрольных функций субъектов государственного финансового мониторинга на современном этапе развития системы финансового мониторинга. Представлены рекомендации для повышения эффективности реализации контроля в этой сфере.

The provisions of the legislation of Ukraine on regulatory and Supervisory functions of state authorities in the sphere of prevention and counteraction to legalization (laundering) of the proceeds of crime or terrorist financing were analyzed. The specifics and the problems of implementation of the control functions of the entities of state financial monitoring at the present stage of development of the system of financial monitoring were disclosed. The recommendations to enhance the implementation of control in this sphere was provided.

Стаття надійшла до редакції журналу 14 жовтня 2014 року.