

## ФІНАНСОВЕ ПРАВО

УДК 347.73:343.37

### ОРГАНІЗАЦІЯ МЕТОДИЧНОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ СУБ'ЄКТІВ НАЦІОНАЛЬНОЇ СИСТЕМИ ФІНАНСОВОГО МОНІТОРИНГУ

**І.М. ГАЄВСЬКИЙ, кандидат юридичних наук, доцент,  
Департамент координації системи фінансового моніторингу  
Державної служби фінансового моніторингу України<sup>1</sup>**

*Анотація.* Проведено аналіз організації методичного забезпечення суб'єктів національної системи фінансового моніторингу. Вивчено роль учасників національної системи у наданні методичного забезпечення. Визначено актуальні потреби суб'єктів фінансового моніторингу в контексті реалізації їх завдань та функцій.

*Ключові слова:* методичне забезпечення, рекомендації, реалізація державної політики, Держфінмоніторинг, національна система фінансового моніторингу.

Національна система фінансового моніторингу має розгалужену структуру та включає в себе різнопланових учасників, які працюють в одному напрямі – для забезпечення ефективних заходів та результатів у сфері запобігання й протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, фінансуванню тероризму та фінансуванню розповсюдження зброї масового знищення.

Зважаючи на це, методичне забезпечення суб'єктів національної системи фінансового моніторингу є ключовим для досягнення поставлених завдань.

Функціонування будь-якої системи безпосередньо залежить від методичного підкріплення її роботи, від того, як розуміють свої функції всі її учасники.

Національна система фінансового моніторингу, у вузькому розумінні, включає таких суб'єктів, як Державна служба фінансового моніторингу України; правоохоронні та судові органи; суб'єкти державного фінансового моніторингу; суб'єкти первинного фінансового моніторингу.

У державі створено інструментарій координації та методичного забезпечення цієї системи, однак, вона не піддавалась аналізу з боку науковців, а отже, тематика даної наукової статті є актуальною.

Окремі аспекти діяльності учасників системи фінансового моніторингу розглядалися у працях таких вчених, як С.С. Бичкової, С.О. Дмитрова, А.Т. Ковальчука, О.Є. Користіна, М.В. Лошицького, О.Ю. Феценка, А.Г. Чубенка та ін. Проте методична діяльність в рамках національної системи фінансового моніторингу не була досліджена.

Метою цієї статті є аналіз організації методичного забезпечення суб'єктів національної системи фінансового моніторингу, вивчення ролі учасників національної системи у наданні методичного забезпечення, а також визначення актуальних потреб суб'єктів фінансового моніторингу в контексті реалізації їх завдань та функцій.

На Державну службу фінансового моніторингу України [1] покладено функцію із забезпечення реалізації державної політики у сфері запобігання та протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, фінансуванню тероризму та фінансуванню розповсюдження зброї масового знищення (п. 2 частини першої ст. 18 Закону України «Про запобігання та протидію легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, фінансуванню тероризму та фінансуванню розповсюдження зброї масового знищення» (далі – Закон) [2]). У свою чергу, згідно із Законом та Положенням про Міністерство фінансів України [3] Мінфін забезпечує формування й реалізує державну політику у цій сфері.

Визначені функції зазначених органів обумовлені положеннями Методології з оцінки відповідності Рекомендаціям FATF та ефективності системи протидії відмиванню коштів та боротьби з фінансуванням тероризму до 2-ї Рекомендації FATF [4], яка передбачає, що країни повинні:

- мати національну політику протидії відмиванню коштів та фінансуванню тероризму, яка формується з урахуванням виявлених ризиків і постійно переглядається;
- визначити орган або забезпечити координацію чи визначити інший механізм, відповідальний за політику протидії відмиванню коштів та фінансуванню тероризму.

Крім того, повинні бути наявними механізми, які б надавали можливість органам, що приймають політичні рішення, підрозділу фінансової розвідки, правоохоронним органам, наглядовим органам та іншим відповідним компетентним органам співпрацювати і, за необхідності, координувати один одного на національному рівні щодо розвитку та впровадження політики й заходів з протидії відмиванню коштів та фінансуванню тероризму. Такі механізми повинні застосовуватися як на рівні прийняття політичних рішень, так і на операційному рівні.

Відповідно до Закону України «Про центральні органи виконавчої влади» міністерства забезпечують формування та реалізують державну політику в одній чи декількох сферах, інші центральні органи виконавчої влади виконують окремі функції з реалізації державної політики [5].

Характерними рисами міністерства, як такого, що забезпечує формування та реалізує державну політику в одній чи декількох сферах, є:

- забезпечення нормативно-правового регулювання;
- визначення пріоритетних напрямів розвитку;
- інформування та надання роз'яснень щодо здійснення державної політики;
- узагальнення практики застосування законодавства, розроблення пропозицій щодо його вдосконалення та внесення в установленому порядку проектів законодавчих актів, актів Президента України, Кабінету Міністрів України на розгляд Президентів України та Кабінету Міністрів України;

- забезпечення здійснення соціального діалогу на галузевому рівні;
- розв'язання інших завдань, визначених законами України.

Вказані вище ознаки характерні для формування та реалізації державної політики, однак закон не визначає, які конкретно риси притаманні саме реалізації державної політики.

Стаття 17 Закону України «Про центральні органи виконавчої влади» передбачає, що основними завданнями центральних органів виконавчої влади є:

- а) надання адміністративних послуг;
- б) здійснення державного нагляду (контролю);
- в) управління об'єктами державної власності;
- г) внесення пропозицій щодо забезпечення формування державної політики на розгляд міністрів, які спрямовують та координують їх діяльність;
- г') розв'язання інших завдань, визначених законами України.

Таким чином, реалізацію державної політики слід розглядати через призму державного управління, що є видом діяльності держави, здійснення управлінського організуючого впливу шляхом використання повноважень виконавчої влади через організацію виконання законів, здійснення управлінських функцій з метою комплексного розвитку держави, а також забезпечення реалізації державної політики у конкретно визначених сферах суспільного життя, створення умов для реалізації громадянами їх прав і свобод.

Реалізація державної політики тісно пов'язана з процесом консультацій з громадськістю з питань формування та реалізації державної політики. Порядок проведення таких консультацій затверджений відповідною постановою Кабінету Міністрів України [6].

Консультації з громадськістю проводяться з метою залучення громадян до участі в управлінні державними справами, надання можливості для їх вільного доступу до інформації про діяльність органів виконавчої влади, а також забезпечення гласності, відкритості та прозорості діяльності зазначених органів.

Проведення консультацій з громадськістю має сприяти налагодженню системного діалогу органів виконавчої влади з громадськістю, підвищенню якості підготовки рішень з важливих питань державного і суспільного життя з урахуванням громадської думки, створенню умов для участі громадян у розробленні проектів таких рішень.

Результати проведення консультацій з громадськістю враховуються органом виконавчої влади під час прийняття остаточного рішення або в подальшій його роботі.

Але реалізацію державної політики у цій сфері неможливо прирівняти до організації методичного забезпечення суб'єктів національної системи фінансового моніторингу. Це два різні процеси, що є пов'язаними, але не тотожними.

Відповідно до п. 2 частини другої ст. 14 Закону всі суб'єкти державного фінансового моніторингу (державні регулятори) зобов'язані забезпечувати надання методологічної, методичної та іншої допомоги суб'єктам первинного фінансового моніторингу у сфері запобігання та протидії легалізації

(відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, фінансуванню тероризму та фінансуванню розповсюдження зброї масового знищення (в тому числі надавати роз'яснення з питань застосування законодавства у цій сфері).

Зазначена норма Закону встановлює надзвичайно важливий регуляторний обов'язок суб'єкта державного фінансового моніторингу, що пов'язаний зі сприянням у діяльності суб'єктам первинного фінансового моніторингу належному виконання ними положень законодавства у цій сфері.

Слід підкреслити, що Закон як суб'єктів надання методичної допомоги визначає саме державних регуляторів і щодо виключно до піднаглядних суб'єктів первинного фінансового моніторингу. Тобто, розглядає цей процес у вузькому розумінні: без залучення координуючого органу та без приділення уваги процедурі надання допомоги самим державним регуляторам. Зважаючи на це, запропонований у даній статті науковий підхід до організації методичного забезпечення суб'єктів національної системи фінансового моніторингу є ширшим за законодавчий.

Отже, згідно із Законом суб'єкт державного фінансового моніторингу зобов'язаний забезпечувати надання суб'єктам первинного фінансового моніторингу:

- а) методологічну допомогу;
- б) методичну допомогу;

в) іншу допомогу у сфері запобігання та протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, фінансуванню тероризму та фінансуванню розповсюдження зброї масового знищення (в тому числі надавати роз'яснення з питань застосування законодавства у цій сфері).

Методологія (грецьк. – «вчення») – це сукупність прийомів дослідження, що застосовуються в науці; вчення про методи пізнання та перетворення дійсності. Методологія складається з методології пізнання, методології практичної цільності та методології оцінки (аксіометодології).

Обов'язок суб'єкта державного фінансового моніторингу надавати методологічну допомогу проявляється у наданні рекомендацій суб'єктам первинного фінансового моніторингу для можливості обрання правильної поведінки та вибору під час реалізації положень законодавства у сфері запобігання та протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, фінансуванню тероризму та фінансуванню розповсюдження зброї масового знищення.

Як правило, методологічна допомога отримується суб'єктами первинного фінансового моніторингу у формі рекомендаційних листів державного регулятора, які направляються у відповідь на одержані запити.

Запорукою успішної реалізації суб'єктами первинного фінансового моніторингу своїх повноважень є можливість отримання якісної методичної допомоги. У науковій літературі методична допомога (діяльність) розглядається як сукупність дій, спрямованих на отримання, систематизацію та поширення методичних знань. Методична допомога включає в себе передусім допомогу суб'єктам первинного фінансового моніторингу у вивченні теорії, методики і практики застосування законодавства у сфері запобігання та протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом,

фінансуванню тероризму та фінансуванню розповсюдження зброї масового знищення.

Методична допомога надається шляхом:

- здійснення методичних досліджень;
- опису і узагальнення передового світового досвіду;
- створення методичної продукції (методичних рекомендацій);
- навчання та підвищення кваліфікації персоналу суб'єкта первинного фінансового моніторингу.

Надання методичної допомоги не може відбуватися без методичного забезпечення. З точки зору змісту методичне забезпечення – це необхідна інформація, навчально-методичні комплекси, тобто різноманітні методичні засоби, що оснащують і сприяють більш ефективній роботі суб'єктів первинного фінансового моніторингу.

Як вид діяльності, методичне забезпечення – це процес, спрямований на створення різноманітних видів методичної продукції, на надання методичної допомоги суб'єктам первинного фінансового моніторингу, на виявлення, вивчення, узагальнення, формування та розповсюдження позитивного досвіду роботи у системі фінансового моніторингу.

Важливу роль з огляду на надання методичної допомоги відіграє координуючий орган національної системи фінансового моніторингу – Держфінмоніторинг.

Останнім яскравим прикладом такої діяльності є розроблені та оприлюднені Держфінмоніторингом методичні рекомендації щодо виявлення публічних діячів та забезпечення проведення фінансового моніторингу їх фінансових операцій [7].

Однією із форм методичної координації діяльності суб'єктів національної системи фінансового моніторингу є погодження Держфінмоніторингом проектів нормативно-правових актів суб'єктів державного фінансового моніторингу з питань запобігання та протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, фінансуванню тероризму та фінансуванню розповсюдження зброї масового знищення (п. 9 частини другої ст. 18 Закону).

Держфінмоніторинг здійснює погодження проектів нормативно-правових актів у відповідній сфері, що розроблюються Національним банком України, центральним органом виконавчої влади з формування та забезпечення реалізації державної політики у сфері запобігання і протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, або фінансуванню тероризму, Міністерством юстиції України, центральними органами виконавчої влади, що забезпечують формування державної політики у сфері надання послуг поштового зв'язку, у сфері економічного розвитку, Національною комісією з цінних паперів та фондового ринку, Національною комісією, що здійснює державне регулювання у сфері ринків фінансових послуг).

Процедура погодження Держфінмоніторингом проекту нормативно-правового акта відбувається за правилами, визначеними у Порядку взаємодії Міністерства фінансів України з центральними органами виконавчої влади, діяльність яких спрямовується та координується Кабінетом Міністрів України через Міністра фінансів України [8].

Погоджуючи нормативні акти у цій сфері Держфінмоніторинг виступає гарантом уніфікації відповідних моніторингових процедур та надає, тим самим методичну допомогу державним регуляторам.

З урахуванням зазначеного можливо визначити актуальні потреби суб'єктів фінансового моніторингу в контексті реалізації їх завдань та функцій (методичний аспект):

I. Для суб'єктів державного фінансового моніторингу:

– визначення єдиних процедур реалізації контрольних-наглядових повноважень з урахуванням мораторію на проведення перевірок [9] та допомога з метою однакового застосування положень чинного законодавства;

– проведення консультацій на високому рівні в рамках засідань Ради з питань дослідження методів та тенденцій у відмиванні доходів, одержаних злочинним шляхом, і фінансуванні тероризму [10];

– допомога у методичному забезпеченні при оцінці ризиків, у секторах та сферах, які підпадають під регулювання і нагляд відповідних державних регуляторів, в рамках національної оцінки ризиків.

II. Для суб'єктів первинного фінансового моніторингу:

– організація міжвідомчої координації шляхом проведення засідань:

робочої групи з розгляду проблемних питань суб'єктів первинного фінансового моніторингу – небанківських установ та аналізу ефективності заходів, що вживаються ними для запобігання й протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, і фінансуванню тероризму;

робочої групи з розгляду проблемних питань суб'єктів первинного фінансового моніторингу – банківських установ;

– функціонування «гарячої лінії» Держфінмоніторингу;

– розміщення актуальних рекомендацій на офіційних веб-сайтах суб'єктів державного фінансового моніторингу, в тому числі Держфінмоніторингу (рубрика «Організація фінансового моніторингу»);

– допомога із роботою над новим довідником кодів ознак фінансових операцій, які підлягають обов'язковому фінансовому моніторингу відповідно до змін у законодавстві.

Таким чином, на законодавчому рівні визначено механізми методичного забезпечення суб'єктів національної системи фінансового моніторингу. Організація такого забезпечення чітко не регламентована на нормативному рівні, однак вона має достатньо збалансований вигляд завдяки координуючій роботі, яку виконує Державна служба фінансового моніторингу України.

Оцінювання рівня якості методичного забезпечення суб'єктів національної системи фінансового моніторингу може бути зроблено за результатами проведення національної оцінки ризиків, а також ефективності роботи національної системи запобігання відмиванню коштів, фінансуванню тероризму та фінансуванню розповсюдження зброї масового знищення.

#### **Список літератури:**

1. Про затвердження Положення про Державну службу фінансового моніторингу України : постанова Кабінету Міністрів України від 29 липня 2015 р. № 537 // Офіційний вісник України. – 2015. – № 62. – Ст. 109.

2. 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 // Голос України. – 2014. – № 216.

3. Про затвердження Положення про Міністерство фінансів України : постанова Кабінету Міністрів України від 20 серпня 2014 р. № 375 // Урядовий кур'єр. – 2014. – № 155.

4. Методологія з оцінки відповідності рекомендаціям FATF та ефективності систем протидії відмиванню коштів та боротьби з фінансуванням тероризму : [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://www.sdfm.gov.ua/content/file/Site\\_docs/2013/20130430/24042013.pdf](http://www.sdfm.gov.ua/content/file/Site_docs/2013/20130430/24042013.pdf)

5. Про центральні органи виконавчої влади : Закон України від 17 березня 2011 р. № 3166-VI // Голос України. – 2011. – № 65.

6. Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики : постанова Кабінету Міністрів України від 3 листопада 2010 р. № 996 // Офіційний вісник України. – 2010. – № 84. – Ст. 36.

7. Методичні рекомендації щодо виявлення публічних діячів та забезпечення проведення фінансового моніторингу їх фінансових операцій : [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://www.sdfm.gov.ua/content/file/Site\\_docs/2015/20150720/Rekomendacii.pdf](http://www.sdfm.gov.ua/content/file/Site_docs/2015/20150720/Rekomendacii.pdf)

8. Про затвердження Порядку взаємодії Міністерства фінансів України з центральними органами виконавчої влади, діяльність яких спрямовується та координується Кабінетом Міністрів України через Міністра фінансів України : наказ Міністерства фінансів України від 29 грудня 2011 р. № 1789, зареєстрований в Міністерстві юстиції України 20 січня 2012 р. за № 85/20398 // Офіційний вісник України. – 2012. – № 9. – Ст. 243.

9. Про внесення змін та визнання такими, що втратили чинність, деяких законодавчих актів України : Закон України від 28 грудня 2014 р. № 76-VIII // Офіційний вісник України. – 2015. – № 3. – Ст. 187.

10. Про утворення Ради з питань дослідження методів та тенденцій у відмиванні доходів, одержаних злочинним шляхом, і фінансуванні тероризму : постанова Кабінету Міністрів України від 6 січня 2010 р. № 25 // Офіційний вісник України. – 2010. – № 2. – Ст. 16.

*Проведен анализ организации методического обеспечения субъектов национальной системы финансового мониторинга. Изучена роль участников национальной системы в предоставлении методического обеспечения. Определены актуальные потребности субъектов финансового мониторинга в контексте реализации их задач и функций.*

***Методическое обеспечение, рекомендации, реализация государственной политики, Госфинмониторинг, национальная система финансового мониторинга.***

*The procedure for appointing a compliance officer of the reporting entity was analyzed in detail. The basic obligations of compliance officer in the field of financial monitoring were provided. The role of the compliance officer in anti-money laundering policy at the level of reporting entity was studied.*

***Compliance officer, financial monitoring, reporting entities, impeccable business reputation, money laundering.***