

УДК 336.13

Є.В. ПАВЛІЧЕНКО, Харківський національний університет внутрішніх справ

КЛАСИФІКАЦІЯ СУБ'ЄКТІВ ФІНАНСОВОГО МОНІТОРИНГУ

Ключові слова: фінансовий моніторинг, класифікація

Необхідність систематизації кола суб'єктів фінансового моніторингу шляхом їх класифікації ґрунтується на наявному розпорошенні у чинному законодавстві відповідних повноважень між державними і недержавними структурами. Крім того, необхідно визначити, наскільки є оптимальним такий розподіл та, у зв'язку з цим, чи є відповідна діяльність цієї системи органів ефективною. При цьому треба обов'язково враховувати потребу забезпечення пріоритету державних органів, адже в ст.3 Конституції України визначено, що права і свободи людини і громадянина та їх гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності держави.

В наукових дослідженнях з адміністративного права та фінансового права певна увага приділялась загальним питанням здійснення державного контролю (О.Ф. Андрійко, Р.А. Калюжний, Н.Р. Нижник, В.М. Попович та інші) та фінансового контролю (Л.К. Воронова, Л.А. Савченко, О.П. Орлюк, П.С. Пацурківський та інші). Проблеми протидії відмиванню "брудних" коштів та вдосконалення кримінально-правової відповідальності були предметом наукового пошуку у дослідженнях з кримінології та кримінального права (О.М. Джужа, О.В. Кальман, М.Й. Коржанський та інші). Питання виділення суб'єктів фінансового моніторингу були побічно досліджені у межах вивчення вказаних загальних проблем, але спрямованому науковому пошуку ще не були піддані. Тому метою статті є здійснення систематизації суб'єктів фінансового моніторингу шляхом їх класифікації. Така систематизація здійс-

нюється для того, щоб вирішити, у подальшому, завдання оптимізації системи суб'єктів фінансового моніторингу та підвищення результативності самої моніторингової діяльності. Новизна роботи міститься у формулюванні підходу до класифікації суб'єктів фінансового моніторингу та визначенні ознаки систематизації, яка дозволяє якнайповніше охопити коло відповідних суб'єктів.

Таким чином, основу класифікації можуть скласти підходи теоретиків права та теоретиків-адміністративістів щодо упорядкування державних органів, у тому числі – органів виконавчої влади. Крім того, певне значення мають особливості розподілу повноважень щодо здійснення фінансового моніторингу, які визначені чинним законодавством.

Згідно ст.4 Закону України "Про запобігання та протидії легалізації (відмивання) доходів, одержаних злочинним шляхом" фінансовий моніторинг складається з двох рівнів:

1) обов'язковий фінансовий моніторинг – це сукупність заходів спеціально уповноваженого органу виконавчої влади з питань фінансового моніторингу з аналізу інформації щодо фінансових операцій, що надається суб'єктами первинного фінансового моніторингу, а також заходів з перевірки такої інформації відповідно до законодавства України;

2) внутрішній фінансовий моніторинг – діяльність суб'єктів первинного фінансового моніторингу по виявленню, відповідно до цього Закону, фінансових операцій, що підлягають обов'язковому фінансовому моніторингу, та інших фінансових операцій, що можуть бути пов'язані з легалізацією (відмиванням) доходів [1].

Особливістю фінансового моніторингу є те, що він здійснюється на двох взаємопов'язаних рівнях. На першому рівні відбувається виявлення операцій, які підлягають обов'язковому фінансовому моніторингу та операцій, пов'язаних з легалізацією доходів, шляхом порівняння нормативно закріплених

ознак операцій, які підлягають обов'язковому та внутрішньому фінансовому моніторингу, з ознаками операцій, які проводить суб'єкт первинного фінансового моніторингу. А на другому – перевірка вищевказаної інформації про зв'язок фінансових операцій з легалізацією доходів, здобутих злочинним шляхом.

Обов'язковий фінансовий моніторинг здійснює Державний комітет фінансового моніторингу [2] (далі - Держфінмоніторинг).

Суб'єктами первинного фінансового моніторингу є: банки, страхові та інші фінансові установи; платіжні організації, члени платіжних систем, еквайрінгові 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.

Крім того, окремі повноваження з фінансового моніторингу мають центральні органи виконавчої влади та Національний банк України, які відповідно до закону виконують функції регулювання та нагляду за діяльністю юридичних осіб, що забезпечують здійснення фінансових операцій.

В теорії права основу класифікації покладені різні критерії: спосіб утворення, час функціонування, територія дії тощо [3]. В теорії адміністративного права усі критерії класифікації можуть бути згруповані у дві умовні групи – компетенція та особливості статусу. Так, до цих критеріїв віднесені: територіальний масштаб діяльності, обсяг і характер компетенції, порядок вирішення підвідомчих питань, предмет спрямованості компетенції, становище та місце в системі органів виконавчої влади [4, с.62-65].

Однак, ці підходи застосовуються щодо

класифікації органів, наділених владними повноваженнями. До кола суб'єктів фінансового моніторингу належать не лише такі органи, але й недержавні структури, і тому основу поділу має складати компетенція у цій вузькій сфері контрольної діяльності. З цього приводу особливого значення набуває підхід О.А. Клименко, який виділив три групи органів, уповноважених протидіяти відмиванню доходів, одержаних злочинним шляхом [5]:

1. Суб'єкти, основними функціями яких є протидія легалізації доходів, здобутих злочинним шляхом:

а) Державний департамент фінансового моніторингу;

б) Міжвідомча робоча група з дослідження методів та тенденцій у відмиванні доходів, одержаних злочинним шляхом;

в) Робоча група з питань створення та функціонування Єдиної державної інформаційної системи у сфері запобігання та протидії легалізації (відмивання) доходів і фінансуванню тероризму.

2. Суб'єкти, які здійснюють протидію легалізації доходів, здобутих злочинним шляхом, в межах напрямку боротьби з організованою злочинністю:

а) Координаційний комітет по боротьбі з корупцією і організованою злочинністю при Президенті України.;

б) Спеціальні підрозділи по боротьбі з організованою злочинністю Міністерства внутрішніх справ України;

в) Спеціальні підрозділи по боротьбі з корупцією та організованою злочинністю Служби безпеки України.

3. Суб'єкти, які здійснюють протидію легалізації доходів, здобутих злочинним шляхом, в межах покладених на них основних функцій:

а) Правоохоронні органи:

1) Органи внутрішніх справ України (міліція);

2) Служба безпеки України;

3) Органи прокуратури України;

4) Органи державної податкової служби;

5) Державна контрольно-ревізійна служба.

б) Органи, що мають контрольні повноваження:

1) Національний банк України;

2) Державна комісія з цінних паперів та фондового ринку.

в) Суб'єкти первинного фінансового моніторингу.

Отже, основу цієї класифікації складає обсяг компетенції у сфері боротьби з відмиванням доходів, отриманих злочинним шляхом. Ключову роль функціонально-компетенційної ознаки у визначенні місця і ролі суб'єкта в процесі виконання функцій держави зазначають і теоретики права (Ю.О. Тихомиров) [6, с.189-190].

У загальному виді компетенцією є нормативно визначені цілі діяльності, сфера впливу та відповідні права й обов'язки. Однак, одні науковці відносять до компетенції певного органу права, обов'язки та відповідальність [7, с.411], інші – тільки права та обов'язки [8, с.247]. Вважається, доцільно приєднатись до думки Ю.Ю. Басової, яка зазначала, що відповідальність доцільно розглядати як різновид обов'язків - обов'язок нести відповідальність за наслідки виконання повноважень, тобто - “юрисдикційний обов'язок” [9, с.14].

На підставі вказаного пропонується підхід щодо класифікації суб'єктів фінансового моніторингу, основу якого складає компетенція щодо його здійснення, тобто – цілі, сфера впливу, права та обов'язки. Такі суб'єкти можуть бути поділені на дві групи: провідний та допоміжні. Найчисельнішу групу складають допоміжні суб'єкти. Ця класифікаційна група названа так, враховуючи, що чинним законодавством повноваження щодо здійснення фінансового моніторингу не є у цих структурах основним. Коло допоміжних суб'єктів поділяється за сферою впливу: превентивні та предметні.

Провідним суб'єктом є Держфінмоніторинг. За ним закріплено 5 основних завдань, окремі з яких конкретизовані рядом функцій:

- участь у реалізації державної політики у

сфері запобігання та протидії відмиванню доходів, одержаних злочинним шляхом, і фінансуванню тероризму;

- збирання, оброблення та аналіз інформації про фінансові операції, що підлягають обов'язковому фінансовому моніторингу;

- налагодження співробітництва, взаємодії та інформаційного обміну з органами державної влади, компетентними органами іноземних держав та міжнародними організаціями в зазначеній сфері;

- забезпечення в установленому порядку представництва України в міжнародних організаціях з питань запобігання та протидії відмиванню доходів, одержаних злочинним шляхом, і фінансуванню тероризму;

- створення та забезпечення функціонування єдиної державної інформаційної системи у сфері запобігання та протидії відмиванню доходів, одержаних злочинним шляхом, і фінансуванню тероризму.

До превентивних допоміжних суб'єктів віднесені суб'єкти первинного фінансового моніторингу. Зміст їх повноважень полягає у виявленні операцій, які підлягають обов'язковому фінансовому моніторингу.

До предметних допоміжних суб'єктів віднесені: Національний банк України, Державна комісія з цінних паперів та фондового ринку, Міжвідомча робоча група з дослідження методів та тенденцій у відмиванні доходів, одержаних злочинним шляхом, Робоча група з питань створення та функціонування Єдиної державної інформаційної системи у сфері запобігання та протидії легалізації (відмиванню) доходів і фінансуванню тероризму, Контрольно-ревізійна служба, підрозділи Державної податкової служби України, Міністерства внутрішніх справ України, Служби безпеки України, прокуратури.

Предметна компетенція стосується моніторингової діяльності, виявленні, документуванні, доказуванні фактів порушення законів, притягненні осіб, винних у порушенні законів до юридичної відповідальності; встановленні у цій сфері обов'язкових норм і стандартів. Враховуючи цей зміст, предмет-

на компетенція може бути поділена на дві групи: фінансова та правоохоронна. Фінансова стосується повноважень у сфері фінансової діяльності, які стосуються моніторингу, а правоохоронна – у доказуванні фактів порушення закону, притягненні винних до юридичної відповідальності. У зв'язку з цим, до правоохоронних віднесені підрозділи податкової міліції Державної податкової служби України, Міністерства внутрішніх справ України, Служби безпеки України, прокуратури. Усі інші перелічені предметні допоміжні суб'єкти віднесені до підгрупи фінансових.

Отже, умовно схема систематизації суб'єктів фінансового моніторингу має такий вид.

1. Провідний суб'єкт.
2. Допоміжні суб'єкти:
 - а) превентивні,
 - б) предметні:
 - фінансові,
 - правоохоронні.

Ця систематизація суб'єктів фінансового моніторингу дозволяє їх класифікувати залежно від їх місця і ролі у процесі здійснення моніторингу, що, у свою чергу, дозволить найбільш повно проаналізувати їх повноваження, взаємозв'язки як між собою, так і з іншими суб'єктами, що дозволяє зробити певні кроки у напрямку визначення сутності державної управлінської діяльності у сфері фінансового моніторингу.

Особливу увагу слід звернути увагу на прийняту в червні 2003 року на Берлінському засіданні FATF нової редакції Сорока рекомендацій Групи з розробки фінансових заходів боротьби з відмиванням грошей (FATF), яка є основним джерелом міжнародних стандартів у сфері боротьби з відмиванням грошей, знаменує підсумок десятирічної роботи експертів FATF. Імплементация їх положень в законодавство України є надзвичайно важливим завданням. За результатами ґрунтовного системного аналізу Рекомендацій, можна дійти до висновку про доцільність внесення змін до Закону України “Про

запобігання та протидію легалізації (відмивання) доходів, одержаних злочинним шляхом” у напрямку розширення переліку суб'єктів первинного фінансового моніторингу. Так, пропонується включити до їх складу торгівців нерухомістю, адвокатів, нотаріусів, бухгалтерів, аудиторів, торгівців дорогоцінними металами та камінням, довірчих товариств та деяких інших осіб, що надають юридичні послуги та здійснюють фінансові операції з вимогами Законів України “Про адвокатуру”, “Про аудиторську діяльність”, “Про нотаріат” тощо.

Враховуючи вищевикладене, можна зробити висновок, що існування широкого кола суб'єктів фінансового моніторингу обумовлене потребою захисту національної фінансової системи. Разом із тим, їх розгалуженість і розпорошеність повноважень є підставою відповідної оптимізації. Першим кроком щодо її здійснення якої є класифікація суб'єктів фінансового моніторингу. При цьому слід зазначити, що вирішення проблеми оптимізації системи цих суб'єктів та правильна організація їх діяльності надасть змогу розширити можливості національної економіки за рахунок капіталів, що залишаться на території країни та податкових надходжень.

ЛІТЕРАТУРА

- 1 Закон України “Про запобігання та протидію легалізації (відмивання) доходів, одержаних злочинним шляхом” від 28.11.2002 р., № 249-IV // ВВР України. -2003. -№ 1. – Ст.2.
2. Указ Президента України “Про Положення про Державний комітет фінансового моніторингу України” від 24.12.2004 р., № 1527/2004.
3. Скаун О.Ф. Теория государства и права: Учебник. –Харьков: Консум; Ун-т внутр. дел, 2000.
4. Адміністративне право України: Підручник /Битяк Ю.П., Богуцький В.В., Гаращук В.М. та ін.; За ред. Ю.П. Битяка. –Харків:

Право, 2000.

5. Клименко А.О. Організаційно-правові засади діяльності банків в системі заходів протидії легалізації доходів, здобутих злочинним шляхом: Дис... канд. юрид. наук: 12.00.07 /Нац. акад. внутр. справ України. – Київ, 2004. –215 с.

6. Тихомиров Ю.А. Административное право и процесс: Полный курс. –М.: 2004.

7. Теорія управління органами внутрішніх справ: Підручник /За ред. Ю.Ф. Кравченка. – К.: Нац. академія внутр. справ України, 1999.

8. Виконавча влада і адміністративне право /За заг. ред. В.Б. Авер'янова. –К.: Видавничий Дім «Ін-Юре», 2002.

9. Басова Ю.Ю. Контрольно-наглядова діяльність міліції громадської безпеки: Дис... канд. юрид. наук: 12.00.07. -Х., 2006.

Павліченко Є.В. Класифікація суб'єктів фінансового моніторингу // Форум права. - 2007. -№ 3. -С.190-194 [Електронний ресурс]. -Режим доступу: <http://www.nbuv.gov.ua/e-journals/FP/2007-3/07pevsfm.pdf>

Щодо систематизації суб'єктів фінансового моніторингу обґрунтовуються відповідні ознаки класифікації, серед яких пріоритетними визначені їх місце і роль у процесі здійснення фінансового моніторингу. За цією ознакою виділені провідний суб'єкт та допоміжні суб'єкти, останні з яких, у свою чергу, класифіковані на превентивні та предметні (фінансові і правоохоронні).

Павличенко Е.В. Классификация субъектов финансового мониторинга

Относительно систематизации субъектов финансового мониторинга обосновываются соответствующие признаки классификации, среди которых приоритетными определены их место и роль в процессе осуществления финансового мониторинга. По этим признакам выделены ведущий субъект и вспомогательные субъекты, последние из которых, в свою очередь, классифицированы на превентивные и предметные (финансовые и правоохранительные).

Pavlichenko E.V. Classification of subjects in financial monitoring

Concerning ordering subjects of financial monitoring the appropriate attributes of classification among which priority their place and a role are determined during realization of financial monitoring are proved. On these attribute conducting subject and auxiliary subjects, last of which are allocated, in turn, are classified on preventive and subject (financial and law-enforcement).