

Т. А. Бондар

ПЛАНУВАННЯ КОНТРОЛЬНО-НАГЛЯДОВОЇ ДІЯЛЬНОСТІ МІНІСТЕРСТВА ФІНАНСІВ УКРАЇНИ ЯК СУБ'ЄКТА ДЕРЖАВНОГО ФІНАНСОВОГО МОНІТОРИНГУ

У статті доведено необхідність вдосконалення законодавчого регламентування діяльності суб'єктів державного фінансового моніторингу, що дасть змогу забезпечити плановість, системність, збалансованість, прозорість, єдиний підхід до планування заходів державного нагляду (контролю), підвищити рівень відповідальності посадових осіб. Узагальнено чинні правові норми регламентування контрольної-наглядової діяльності Міністерства фінансів України щодо суб'єктів первинного фінансового моніторингу (СПФМ). Обґрунтовано необхідність застосування ризикоорієнтованого підходу при здійсненні відбору СПФМ для внесення їх до плану проведення перевірок з метою забезпечення системності та ефективності таких перевірок. Виокремлено ключові положення методичного забезпечення, наведено головні принципи і розроблено рекомендації, які забезпечать реалізацію процесу планування перевірок СПФМ Мінфіном на основі ризикоорієнтованого підходу.

Ключові слова: планування перевірок суб'єктом державного фінансового моніторингу, суб'єкт первинного фінансового моніторингу, ризикоорієнтований підхід, критерії оцінки ризику, ступінь ризику.

Рис. 5. Літ. 22.

Т. А. Бондарь

ПЛАНИРОВАНИЕ КОНТРОЛЬНО-НАДЗОРНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ МИНИСТЕРСТВА ФИНАНСОВ УКРАИНЫ КАК СУБЪЕКТА ГОСУДАРСТВЕННОГО ФИНАНСОВОГО МОНИТОРИНГА

В статье доказана необходимость усовершенствования законодательного регламентирования деятельности субъектов государственного финансового мониторинга, что позволит обеспечить плановость, системность, сбалансированность, прозрачность, единый подход к планированию мероприятий государственного надзора (контроля), повысит уровень ответственности должностных лиц. Обобщены действующие правовые нормы регламентации контрольно-надзорной деятельности Министерства финансов Украины в отношении субъектов первичного финансового мониторинга (СПФМ). Обоснована необходимость применения рискоориентированного подхода при осуществлении отбора СПФМ для внесения их в план проведения проверок с целью обеспечения системности и эффективности таких проверок. Выделены ключевые положения методического обеспечения, представлены главные принципы и разработаны рекомендации, которые обеспечат реализацию процесса планирования проверок СПФМ Минфином на основе рискоориентированного подхода.

Ключевые слова: планирование проверок субъектом государственного финансового мониторинга, субъект первичного финансового мониторинга, рискоориентированный подход, критерии оценки риска, степень риска.

Tetiana Bondar

PLANNING THE CONTROL AND SUPERVISION BY THE MINISTRY OF FINANCE OF UKRAINE AS THE SUBJECT OF THE STATE FINANCIAL MONITORING

In the paper the necessity of improvement of legislative regulation of the state financial monitoring subject's activity is proved, which will provide a planned, systematic balanced, trans-

© Бондар Т. А., 2015

parenced, unified approach to planning of the state supervision (control) measures, and will increase the level of responsibility of officials. Existing legal norms of the control and supervisory activities' regulation of the Ministry of Finance of Ukraine are generalized concerning entities of primary financial monitoring (EPFM). It is justified the need for application of risk-oriented approach in making selection of EPFM for their inclusion to the plan of inspections in order to ensure the consistency and effectiveness of such inspections. In the paper the key provisions of methodical support are defined, as well as the main principles are presented and recommendations are developed that will ensure implementation of the process of planning inspections of EPFM by the Ministry of Finance based on risk-oriented approach.

Keywords: planning inspections by the entity of the State financial monitoring, the entity of primary financial monitoring, risk-oriented approach, risk evaluation criteria, degree of risk.

JEL classification: H10, H80, H83.

Для забезпечення виконання вимог Групи з розробки фінансових заходів боротьби з відмиванням грошей (FATF) щодо національної оцінки ризиків відмивання коштів та фінансування тероризму у вітчизняне законодавство було внесено суттєві зміни Законом України “Про запобігання та протидію легалізації (відмивання) доходів, одержаних злочинним шляхом, фінансуванню тероризму та фінансуванню розповсюдження зброї масового знищення” [1]. Цим законом запроваджено національну оцінку ризиків, що являє собою систему заходів, які здійснюються суб'єктами державного фінансового моніторингу з метою визначення (виявлення) ризиків (загроз) легалізації (відмивання) доходів, одержаних злочинним шляхом, та фінансування тероризму, їх аналізу, оцінки та розроблення заходів, спрямованих на запобігання виникненню та/або зменшення негативних наслідків. Національна оцінка ризику в Україні повинна передбачати застосування ризикоорієнтованого підходу, щоб забезпечити відповідність заходів із запобігання та протидії відмиванню злочинних доходів / фінансуванню тероризму ступеню виявлених ризиків для ефективного спрямування ресурсів.

Слід удосконалити нормативну базу, яка регламентує наглядову діяльність суб'єктів державного фінансового моніторингу, та привести заходи зі здійснення контролю у відповідність з вимогами законодавства і Кабінету Міністрів України [2] з метою наближення національної фінансової системи України до міжнародних правових стандартів, зміцнення її здатності протистояти тінізації фінансових активів, відмиванню злочинних доходів, фінансуванню тероризму. Удосконалення нормативно-правової бази дасть змогу забезпечити плановість, системність, збалансованість, прозорість, єдиний підхід до планування заходів державного нагляду (контролю), підвищити рівень відповідальності посадових осіб, сприятиме ефективності здійснення зазначених заходів, що свідчить про актуальність теми дослідження.

Розробленню наукових, організаційних та практичних заходів державного регулювання протидії легалізації доходів, одержаних злочинним шляхом, і фінансуванню тероризму присвятили свої праці О. О. Глущенко, Т. І. Єфименко, О. Є. Користін, Г. С. Крайник, С. С. Крайник, Р. А. Слав'юк, І. Ю. Чумакова [3–7] та ін. Вчені досліджували діяльність суб'єктів державного фінансового моніторингу, їхні регулятивну й наглядову функції, аналізували

шляхи і способи вдосконалення організаційно-управлінських форм діяльності. Водночас поглибленого вивчення потребують процедури планування контрольно-наглядової діяльності суб'єктів державного фінансового моніторингу (відповідно до міжнародних стандартів) з огляду на впровадження ризикоорієнтованого підходу в практику їхньої діяльності.

Метою статті є узагальнення чинних норм регламентації контрольно-наглядової діяльності Міністерства фінансів України; виокремлення ключових положень, обґрунтування необхідності та розкриття особливостей їх застосування при реалізації ризикоорієнтованого підходу в процесі планування перевірок СПФМ.

Міністерство фінансів України як державний орган є елементом державного апарату і, відповідно, як орган державної виконавчої влади в межах своєї компетенції здійснює поточну діяльність виконавчого і розпорядчого характеру в закріпленій сфері державного управління. Одним із напрямів державного управління є контрольно-наглядова діяльність. Згідно зі ст. 1 Закону України “Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності” [8], державний нагляд (контроль) — “це діяльність уповноважених законом центральних органів виконавчої влади ... в межах повноважень, передбачених законом, щодо виявлення та запобігання порушенням вимог законодавства суб'єктами господарювання та забезпечення інтересів суспільства, зокрема ... допустимого рівня небезпеки для населення...”.

У загальному вигляді сутність контрольно-наглядової діяльності характеризується її цільовою спрямованістю, яка полягає в утриманні піднаглядних об'єктів у наявному правовому режимі і втілюється у здійсненні юридичних дій щодо спостереження й перевірки відповідності виконання і додержання підконтрольними суб'єктами правових розпоряджень і припинення правопорушень певними організаційно-правовими засобами [9], а також уміло поєднує правове і організаційне забезпечення для проведення ефективного контролю у сфері державного управління [4]. Виходячи із функцій управління, сутність контролю можна визначити так: суб'єкт управління здійснює облік і перевірку того, як керований об'єкт виконує його вимоги та приписи. Основна мета цієї функції полягає у блокуванні відхилень діяльності суб'єкта управління від заданої управлінської програми, а при виявленні аномалій — приведенні керованої системи в стійке становище за допомогою соціальних регуляторів [10].

Міністерство фінансів України здійснює регулювання і нагляд у сфері запобігання та протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, або фінансуванню тероризму щодо суб'єктів господарювання, які проводять лотереї або будь-які інші азартні ігри, суб'єктів господарювання, які здійснюють торгівлю дорогоцінними металами і дорогоцінним камінням та виробами з них, аудиторів, аудиторських фірм, фізичних осіб — підприємців, які надають послуги з бухгалтерського обліку; за необхідності застосовує санкції до суб'єктів первинного фінансового моніторингу; забезпечує в межах

своїх повноважень співробітництво з FATF та іншими міжнародними організаціями, діяльність яких спрямована на забезпечення міжнародного співробітництва у сфері запобігання та протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, або фінансуванню тероризму [11]. Водночас Міністерство фінансів України повинно забезпечувати надання таким СПФМ методологічної, методичної та іншої допомоги, а також вимагати від цих суб'єктів дотримання норм законодавства, що регулює відносини у сфері запобігання й протидії тіншовим операціям і легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, та фінансуванню тероризму [7].

За теорією державного контролю, контрольно-наглядова діяльність державних органів повинна провадитися відповідно до інформаційної, функціональної та правової компонент [12]. Тому Мінфін у ході контрольно-наглядової діяльності за СПФМ має дотримуватися норм, визначених такими складовими:

- *Інформаційна* (комунікаційна). Виявлення фактів або намірів у діяльності СПФМ, які можуть свідчити або про власне здійснення легалізації злочинних доходів (фінансування тероризму), або про приховування інформації щодо клієнтів, котрі можуть займатися легалізацією злочинних доходів (фінансуванням тероризму).

- *Функціональна* (процесна), яка повинна формуватися як операціональне визначення, тобто таке, що є корисним з практичного погляду, спонукає до дій, передає визначення поняття шляхом конкретизації [13].

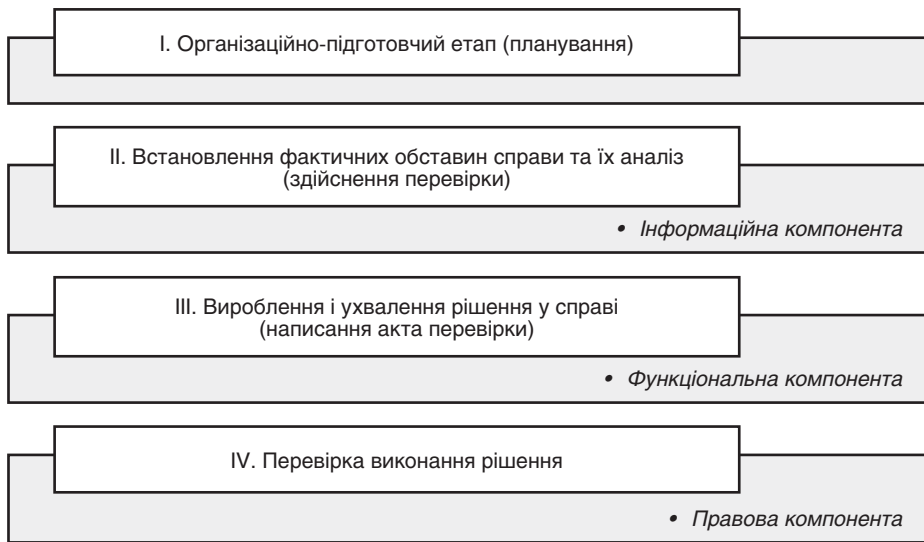
Процес вироблення коригувальних дій стосовно діяльності СПФМ, котрий базується на порівнянні фактичних у сфері протидії легалізації злочинних доходів (фінансуванню тероризму) та нормативних (встановлених законодавством) показників, розбіжність між якими призводить до виникнення небезпек легалізації злочинних доходів (фінансування тероризму).

- *Правова*, що має будуватися як дефініція (за законами логіки, “без емоцій”). Реалізація функції втручання державних органів (Міністерства фінансів України, Державної служби фінансового моніторингу України, правоохоронних органів) у діяльність СПФМ у разі виявлення загрози або прояву небезпеки особистого здійснення легалізації злочинних доходів (фінансування тероризму) або приховування інформації про такі дії, які здійснюються клієнтами СПФМ.

Дотримання наведених норм, виходячи із перелічених компонент, забезпечується відповідно до етапів контрольно-наглядової діяльності Мінфіну за СПФМ (рис. 1).

Перший етап контрольно-наглядової діяльності (організаційно-підготовчий) включає дві складові: 1) планування роботи підрозділу Мінфіну щодо здійснення перевірок СПФМ протягом певного періоду (місяця, кварталу, року); 2) планування перевірки окремого СПФМ.

Планування роботи органів державної влади — це сукупність способів і прийомів визначення головних завдань, напрямів діяльності в майбутньому, заходів досягнення намічених показників. Планування роботи здійснюється



Джерело: Маматова Т. Трактуння поняття “державний контроль” у сучасному законодавстві України та його уточнення / Т. Маматова // Вісник Державної служби України. — 2004. — № 1. — С. 23—26; Методологічне забезпечення програмування розвитку публічних інституцій та якості їх діяльності : наук. розробка / Ю. П. Шаров, І. А. Чикаренко, О. О. Чикаренко та ін. — К. : НАДУ, 2009. — 52 с.

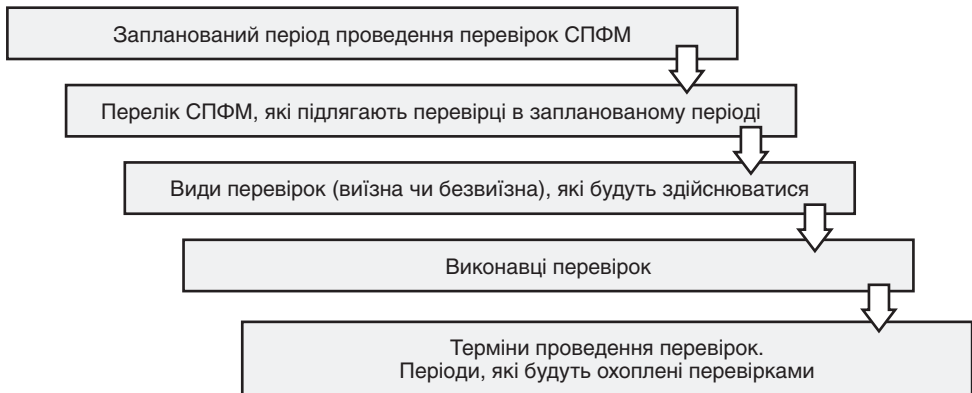
Рис. 1. Етапи контрольно-наглядової діяльності Міністерства фінансів України

на основі програм, правових актів, пропозицій. Плани роботи, як правило, передбачають перелік актуальних питань, пов’язаних із виконанням функцій і повноважень владних органів, комплекс ключових заходів, проведення яких забезпечує орган (або які відбуваються за його участю), та відповідні строки, осіб, відповідальних за їх підготовку і проведення. На підставі загального плану роботи органу публічної влади здійснюється планування діяльності структурних підрозділів, апарату, складаються графіки роботи посадових осіб [14].

Планування роботи підрозділу Мінфіну щодо здійснення перевірок СПФМ залежить від ефективного аналізу зовнішнього середовища, об’єктивної оцінки власних ресурсів, потребує спільних зусиль і задіяння всіх складових підрозділу. Плани перевірок СПФМ складаються відповідними відділами й затверджуються керівниками. При плануванні перевірок і складанні графіка їх проведення Міністерство фінансів України повинне обов’язково передбачити і обґрунтувати певні положення (рис. 2).

При плануванні Міністерство фінансів України обов’язково повинне передбачити час і виконавців для здійснення позапланових перевірок СПФМ, а також час для вжиття контрольних заходів з перевірки виконання рішень раніше проведених перевірок.

Одним із важливих положень, наведених на рис. 2, є обрання суб’єктів перевірки, тобто тих СПФМ, котрі перевірятимуться в запланованому періоді



Джерело: розроблено автором.

Рис. 2. **Обов'язкові положення при плануванні перевірок СПФМ Міністерством фінансів України**

згідно з багатофакторними критеріями. При цьому відбір таких суб'єктів має відбуватися в періоді, який передує запланованому.

Ст. 5 Закону України “Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності” передбачено, що “з урахуванням значення прийнятного ризику всі суб'єкти господарювання, що підлягають нагляду (контролю), відносяться до одного з трьох ступенів ризику: з високим, середнім та незначним... Залежно від ступеня ризику органом державного нагляду (контролю) визначається періодичність проведення планових заходів державного нагляду (контролю)... Критерії, за якими оцінюється ступінь ризику від здійснення господарської діяльності, і періодичність проведення планових заходів затверджуються Кабінетом Міністрів України за поданням органу державного нагляду (контролю)... Залежно від ступеня ризику органом державного нагляду (контролю) визначаються переліки питань для здійснення планових заходів, які затверджуються його наказом... У межах переліку питань кожен орган державного нагляду (контролю) залежно від цілей заходу має визначити ті питання, щодо яких буде здійснюватися державний нагляд (контроль)” [8].

Окреслені вимоги до відбору суб'єктів при плануванні перевірок СПФМ Мінфіном повинні бути сформовані з урахуванням ризикоорієнтованого підходу, за якого до плану перевірки включаються передусім суб'єкти з високим ступенем ризику легалізації злочинних доходів (фінансування тероризму). До того ж від рівня оцінки ризику залежать обсяг перевірки (кількість залучених виконавців, строки її проведення) та перелік відповідних питань.

Це підтверджують і положення 28-ї рекомендації FATF і пояснювальної записки до неї: “Наглядові органи ... повинні визначити частоту та інтенсивність своїх наглядових чи моніторингових дій щодо визначених нефінансових

установ і професій на основі розуміння ними ризиків відмивання коштів та фінансування тероризму й урахування характеристик визначених нефінансових установ і професій, зокрема їхні відмінності та кількість, з метою забезпечення ефективного нагляду чи моніторингу у сфері протидії відмиванню коштів і фінансуванню тероризму” [15].

Методологія оцінки відповідності рекомендаціям FATF деталізує ті самі твердження: “Нагляд за визначеними нефінансовими установами та професіями (ВНУП) повинен здійснюватися з урахуванням уразливостей до ризиків, ... а саме: визначення частоти й інтенсивності нагляду за ВНУП у сфері протидії відмиванню коштів (фінансуванню тероризму) на основі розуміння ризиків, зважаючи на характеристики ВНУП, зокрема їх різноманіття і кількість” [16].

Таким чином, під час відбору СПФМ при плануванні перевірок Мінфін зобов’язаний визначити та оцінити ступінь ризику особистого співробітництва вказаних суб’єктів у сфері легалізації злочинних доходів (фінансування тероризму) або приховування злочинної діяльності клієнтів. СПФМ з високим ризиком або сфери їхньої діяльності із підвищеними параметрами ризику потребують більшої уваги. Такий відбір, на основі оцінки ризиків, здійснюється для забезпечення системності й ефективності перевірок.

Незалежно від методу чи процедури, які застосовуються для оцінки ризиків легалізації злочинних доходів (фінансування тероризму), доцільно, щоб відповідні орган чи структура документально фіксували достатню інформацію про використовувані методологію та процедури. Це забезпечить інформування всіх учасників оцінки про їхні обов’язки, а також допоможе продемонструвати іншим зацікавленим особам, у т. ч. експертам-оцінникам, яким чином відбувалася оцінка ризиків. Такий підхід сприятиме прозорості (транспарентності) і відповідальності [17].

Отже, Мінфін повинен розробити та затвердити рекомендації щодо визначення й оцінки ризиків легалізації злочинних доходів (фінансування тероризму) при плануванні перевірок СПФМ. Такі рекомендації можуть затверджуватися у вигляді методичного забезпечення.

Поняття “забезпечення” розглядається як надання (постачання) чогось кимось в достатній кількості, створення необхідних умов для здійснення чогось, гарантування чогось [18]. У загальному розумінні “забезпечити” означає відгородити від збитків, недоліку, нестатку, небезпеки, що загрожує кому-небудь, зробити цілком можливим, діючим, реально здійсненим [19]. С. І. Ожегов наводить таке тлумачення поняття “забезпечення”: а) надати достатні матеріальні засоби; б) надати щось у потрібній кількості; в) зробити сповна можливим та реально здійсненим; г) захистити, надати охорону [20].

У контексті дослідження “забезпечення” повинне розглядатися як методична розробка, яка дасть змогу зробити можливим і реально здійсненим процес визначення і оцінки ризиків легалізації злочинних доходів (фінансування тероризму) на основі розроблених критеріїв класифікації таких ризиків.

Відповідно до передбаченої методики визначення й оцінки ризиків “забезпечення” має надати користувачам необхідні рекомендації для ефективного відбору СПФМ при оптимальному плануванні перевірок, допомогти спланувати витрати робочого часу виконавців перевірок, а також матеріальні ресурси Міністерства фінансів України у ході їх проведення. Методичне забезпечення визначення і оцінки ризиків відмивання коштів (фінансування тероризму) (далі — МЗ) повинне призначатися для посадових осіб Мінфіну, які планують перевірки СПФМ.

Метою МЗ є забезпечення єдиного підходу до розроблення критеріїв ризику, згідно з якими здійснюються аналіз й оцінка ризиків, віднесення СПФМ до певних ступенів ризику при плануванні перевірок. При цьому Мінфін повинен діяти в межах своєї компетенції та встановлених нормативно-правовими актами повноважень у сфері протидії легалізації злочинних доходів (фінансування тероризму).

МЗ обов'язково має містити перелік термінів, які в ньому використовуються (вказуються), наприклад, таких як: ризики, оцінка ризику, критерії ризику, ступінь ризику, високий ризик, середній ризик, низький (незначний) ризик тощо.

СПФМ, які підлягають перевіркам, повинні бути згруповані Мінфіном відповідно до встановленого ступеня ризику: високого, середнього та низького (незначного). При цьому для встановлення ступеня ризику необхідно його визначити й оцінити.

Ризики розглядаються як небезпеки (загрози, вразливі місця) у діяльності СПФМ, що можуть свідчити про їх участь у легалізації злочинних доходів (фінансуванні тероризму). Такі небезпеки (загрози, вразливі місця) можуть бути приховані у неналежно організованій власній внутрішній системі фінансового моніторингу СПФМ, а також залежати від зовнішніх чинників. Працівникам Мінфіну необхідно ідентифікувати і оцінити такі ризики до та на етапі планування перевірок.

Під оцінкою ризику слід розуміти процес систематичного виявлення небезпек і визначення рівня вірогідності ризику легалізації злочинних доходів (фінансування тероризму), що здійснюються СПФМ або покриваються ними на користь власних клієнтів. Згідно з Керівництвом FATF “Національна оцінка ризиків відмивання коштів та фінансування тероризму” [17] оцінка ризиків передбачає три етапи: 1) виявлення; 2) аналіз; 3) оцінка.

З огляду на те, що ризики легалізації злочинних доходів являють собою поєднання небезпек, загроз і вразливих місць, підґрунтям для їх виявлення є складання переліку основних відомих та ймовірних загроз і небезпек (критеріїв ризику — показників, ознак, характеристик, або їх сукупностей, за якими здійснюється оцінка ризику). Такий перелік потрібно формувати, зважаючи на результати попередніх перевірок, основні сектори економіки, які використовуються для легалізації злочинних доходів. При цьому Мінфін повинен тісно взаємодіяти з іншими суб'єктами державного фінансового моніторингу

(Держфінмоніторингом, НБУ тощо) при складанні загального переліку критеріїв ризику, оскільки клієнтами аудиторів (аудиторських фірм), а також фізичних осіб — підприємців, котрі надають послуги з бухгалтерського обліку, є СПФМ, діяльність яких підлягає нагляду й контролю з боку інших суб'єктів державного фінансового моніторингу.

Під час формування переліку критеріїв ризику легалізації злочинних доходів (фінансування тероризму) Мінфін повинен мати доступ до національних оцінок ризиків, типологічних оцінок, а також до загальної інформації і знань, якими володіють правоохоронні органи. Також можна використовувати дані опитувань, колективних обговорень у відповідних експертних колах, котрі допоможуть скласти початковий перелік основних або загальних критеріїв ризику легалізації злочинних доходів (фінансування тероризму). Відповідно до Методики, затвердженої постановою Кабінету Міністрів України від 28.08.2013 № 752 [21], при розробленні проекту Критеріїв ризику слід урахувати думку громадськості, суб'єктів господарювання, їх об'єднань та наукових установ, консультативно-дорадчих органів, що створені при органах державної влади та органах місцевого самоврядування і представляють інтереси громадян і суб'єктів господарювання.

Зазначене свідчить про використання так званого методу координації — способів і прийомів взаємодії, узгодження, коригування дій органів публічної влади, їх підрозділів, посадових осіб у процесі реалізації функцій і повноважень, які залежать від характеру відносин і зв'язків між суб'єктами, задіяними в управлінському процесі [14]. Варто наголосити на важливості співпраці Мінфіну та Держфінмоніторингу України, головними напрямками якої є: одержання Мінфіном доступу до єдиної інформаційної системи і бази даних у сфері запобігання та протидії легалізації злочинних доходів (фінансування тероризму); обмін інформацією з питань запобігання й протидії зазначеній злочинній діяльності; надання допомоги Мінфіну в одержанні інформації від міжнародних організацій з означених питань; одержання Мінфіном інформації про виявлені методи і фінансові схеми легалізації злочинних доходів (фінансування тероризму), рекомендацій щодо методів, прийомів і способів їх попередження, виявлення і документування; залучення працівників Держфінмоніторингу України як спеціалістів до проведення перевірок Мінфіном.

Таким чином, при розробленні переліку критеріїв ризику участі аудиторів (аудиторських фірм) у легалізації злочинних доходів (фінансуванні тероризму) Мінфін повинен враховувати:

- положення національних і типологічних оцінок ризиків; знання й досвід посадових осіб, які безпосередньо здійснюють перевірки СПФМ; досвід посадових осіб інших суб'єктів державного фінансового моніторингу; положення та матеріали справ правоохоронних органів;

- думку громадськості, суб'єктів господарювання, їх об'єднань і наукових установ.

Разом із тим критерії ризику можуть бути згруповані за напрямками оцінки ризику:

- 1) особистої участі СПФМ у легалізації злочинних доходів (фінансуванні тероризму);
- 2) приховування інформації про клієнтів — СПФМ, які займаються легалізацією злочинних доходів (фінансуванням тероризму);
- 3) приховування інформації про інших клієнтів, які займаються легалізацією злочинних доходів (фінансуванням тероризму).

Можна також виокремити критерії ризику, які стосуються окремо діяльності аудиторів — приватних підприємців, аудиторських фірм та фізичних осіб — підприємців, що надають послуги з бухгалтерського обліку.

Зауважимо, що наведені в МЗ критерії ризику (їхні зміст і наповненість) повинні періодично переглядатися та доповнюватися у зв'язку з удосконаленням знань і набуттям досвіду посадовими особами — виконавцями перевірок СПФМ, а також підвищенням рівня поінформованості інших джерел. Такі дії необхідні для правильного встановлення ступеня ризику з урахуванням змін в економіці країни та діяльності СПФМ.

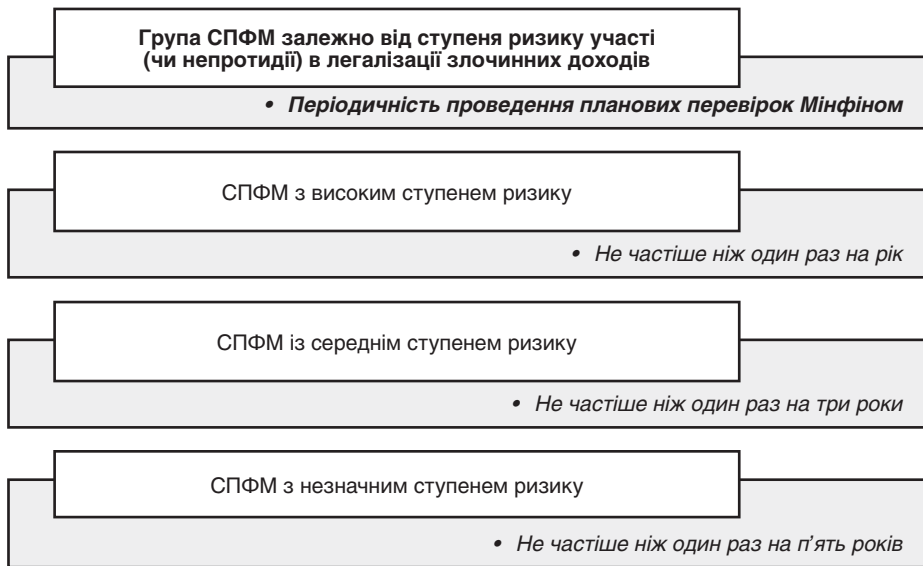
Після визначення критеріїв потрібно проаналізувати виявлені ризики з метою розуміння їх характеру, джерел виникнення, ймовірності та наслідків для з'ясування значення і важливості кожного з таких критеріїв. Аналіз доцільно проводити в розрізі сфер діяльності СПФМ (видів послуг, які надаються). Загальні критерії варто проаналізувати з огляду на динаміку діяльності СПФМ, при цьому слід простежити залежність розвитку діяльності суб'єктів від політичної ситуації в країні, розвитку національної економіки, змін у соціальній та правовій площинах. Такий аналіз дає змогу визначити масштаб і важливість кожного конкретного критерію ризику щодо інших критеріїв.

Під час аналізу можна використовувати дані опитувань серед експертів або статистичну інформацію стосовно частоти діяльності, яка свідчить про легалізацію злочинних доходів (фінансування тероризму) в минулому. Також доцільно звернутися до висновків і підсумків групових обговорень або семінарів.

Оцінка ризиків супроводжується труднощами, оскільки критерії ризику важко піддаються визначенню та кількісному вимірюванню. Тому, як правило, застосовується метод експертних оцінок, який передбачає аналіз рівнів важливості окремих критеріїв ризику з позиції їх наслідків та впливу, а також можливості здійснення (реалізації), що дає приблизну оцінку рівня ризику.

Результатом такої оцінки є розподіл СПФМ на групи з відповідним ступенем ризику: високим, середнім або низьким (незначним). При цьому ступені ризику за своїм змістом мають бути зрозумілими в застосуванні для віднесених до них суб'єктів перевірки щодо обґрунтованості розподілу.

Залежно від ступеня ризику встановлюється періодичність проведення перевірок Мінфіном, яка має бути чітко регламентованою, тобто не допускається безпідставне скорочення кількості перевірок (рис. 3).



Джерело: Методика розроблення критеріїв, за якими оцінюється ступінь ризику від провадження господарської діяльності та визначається періодичність проведення планових заходів державного нагляду (контролю) : затв. постановою Кабінету Міністрів України від 28.08.2013 № 752 [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/752-2013-п>.

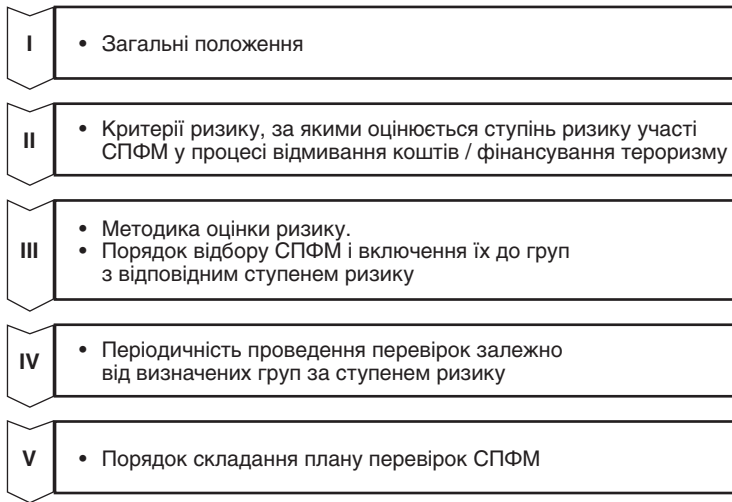
Рис. 3. Рекомендована періодичність проведення планових перевірок

Періодичність перевірок може змінюватися залежно від імовірності настання небезпечних наслідків у відповідній сфері діяльності СПФМ.

Таким чином, методичне забезпечення визначення і оцінки ризиків відмивання коштів (фінансування тероризму) в контексті планування перевірок Мінфіном СПФМ повинно мати певні розділи, які узагальнюють наведену інформацію (рис. 4).

Оцінювати ризики мають посадові особи Мінфіну, які займаються плануванням перевірок СПФМ. Оціночна група планує і проводить оцінку, підбиває підсумки за її результатами. Оцінку ризиків слід розподіляти за суб'єктами: окремо оцінити ризики легалізації злочинних доходів (фінансування тероризму) аудиторами — приватними підприємцями, аудиторськими фірмами та фізичними особами — підприємцями, які надають послуги з бухгалтерського обліку; у межах зазначеного групування оцінити ризики особистої участі суб'єктів перевірки в злочинній діяльності і ризики приховування такої діяльності клієнтів — СПФМ та інших. При цьому кількість оцінюваних ризиків за одну перевірку повинна бути чітко обмеженою і прийнятною.

Оцінка ризиків відмивання коштів (фінансування тероризму) має супроводжуватися інформуванням, тобто забезпеченням доступу до публічної інформації в порядку, визначеному Законом України “Про доступ до публічної інформації” [22]. Мінфін повинен оприлюднити критерії ризику та обґрунтування



Джерело: розроблено автором.

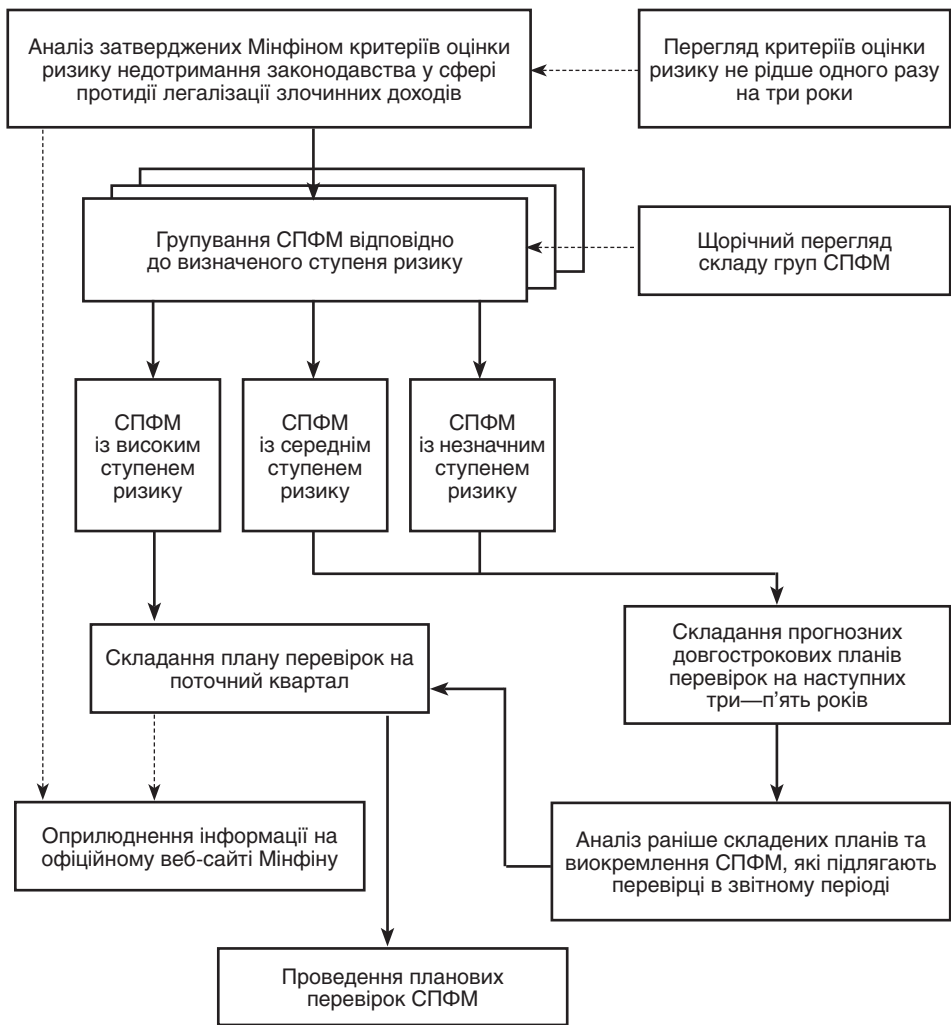
Рис. 4. Основні розділи методичного забезпечення визначення та оцінки ризиків відмивання злочинних доходів (фінансування тероризму) в контексті планування перевірок Міністерством фінансів України СПФМ

віднесення СПФМ до того чи іншого ступеня ризику шляхом розміщення інформації в окремому розділі на своєму офіційному веб-сайті.

Таким чином, процес планування перевірок СПФМ Мінфіном на основі ризикоорієнтованого підходу можна зобразити за допомогою схеми (рис. 5).

За підсумками дослідження встановлено, що головною умовою ефективності та результативності перевірок СПФМ є якісне планування і організація проведення таких перевірок на підготовчому етапі. Метою підготовчого етапу є відбір СПФМ для включення їх до плану проведення перевірок відповідно до багатофакторних критеріїв, а також забезпечення своєчасності їх проведення. При відборі СПФМ Мінфін зобов'язаний визначити та оцінити ступінь ризику особистої взаємодії вказаних суб'єктів у сфері легалізації злочинних доходів (фінансування тероризму) або приховування злочинної діяльності клієнтів. СПФМ з високим ризиком або сфери їхньої діяльності із підвищеними параметрами ризику потребують особливої уваги з боку Мінфіну і включаються до плану перевірки першочергово. До того ж від рівня оцінки ризику залежить обсяг перевірки (кількість залучених виконавців, строки проведення) та відповідний перелік питань. Відбір на основі ризикоорієнтованого підходу здійснюється для забезпечення системності й ефективності перевірок.

Мінфін повинен розробити і затвердити методичне забезпечення щодо визначення та оцінки ризиків легалізації злочинних доходів (фінансування тероризму) при плануванні перевірок СПФМ, яке має передбачати: загальні положення; критерії, за якими оцінюється ступінь ризику участі СПФМ у відмиванні коштів (фінансуванні тероризму); методику оцінки ризику; порядок



Джерело: розроблено автором.

Рис. 5. Планування перевірок СПФМ Міністерством фінансів України на основі ризикоорієнтованого підходу

відбору СПФМ і включення їх до груп з відповідним ступенем ризику; періодичність проведення перевірок залежно від визначених груп за ступенем ризику; порядок складання плану перевірок СПФМ.

У цілому процес планування перевірок СПФМ Міністерством фінансів України на основі ризикоорієнтованого підходу повинен забезпечити виконання таких норм: аналіз затверджених Мінфіном критеріїв оцінки ризику недотримання законодавства у сфері протидії легалізації злочинних доходів, перегляд таких критеріїв оцінки ризику не рідше одного разу на три роки; групування СПФМ відповідно до визначеного ступеня ризику, а також щорічний перегляд складу груп СПФМ; складання плану перевірок на поточний квартал для СПФМ

з високим ступенем ризику; складання прогнозних довгострокових планів перевірок на наступних три—п'ять років для інших СПФМ; оприлюднення інформації про критерії оцінки ризику та плани перевірок на офіційному веб-сайті Мінфіну у відповідних інформаційних блоках.

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 14.10.2014 № 1702-VII [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1702-18>.
2. Про затвердження плану заходів на 2015 рік із запобігання та протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, фінансуванню тероризму та фінансуванню розповсюдження зброї масового знищення : постанова Кабінету Міністрів України від 11.03.2015 № 99 [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/99-2015>.
3. Розвиток національної системи фінансового моніторингу / Т. І. Єфименко, О. Є. Користін, О. О. Глушенко та ін. — К. : ДННУ “Акад. фін. управління”, 2013. — 380 с.
4. *Крайник Г. С.* Поняття державного управління / Г. С. Крайник, С. С. Крайник // Україна наукова. — 2010. — Ч. 7. — С. 30—32.
5. Антилегалізаційний фінансовий моніторинг: ризик-орієнтований підхід : монографія / під заг. ред. Р. А. Слав'юка ; Львів. ін-т банк. справи Ун-ту банк. справи НБУ. — Л., 2014. — 429 с.
6. *Чумакова І. Ю.* Проблеми формування системи внутрішнього фінансового моніторингу в контексті запобігання ризикам відмивання коштів / І. Ю. Чумакова, Ю. П. Кравченко // Фінанси України. — 2014. — № 2. — С. 54—69.
7. *Чумакова І. Ю.* Регулювання та нагляд за аудиторями як суб'єктами фінансового моніторингу / І. Ю. Чумакова // Незалежний аудитор. — 2013. — № 1 (12). — С. 41—44.
8. Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності : закон України від 05.04.2007 № 877-V (зі змінами та доповненнями) [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/877-16>.
9. *Скакун О. Ф.* Теорія права і держави : підручник / О. Ф. Скакун. — 4-е вид. — К. : Алерта, 2013. — 524 с.
10. *Федоренко Ю. С.* Деякі особливості відносин, що виникають з приводу здійснення фінансового моніторингу / Ю. С. Федоренко // Реформування держави і права України у контексті євроінтеграції: круглий стіл, присвячений 10-річчю юридичного факультету : тези виступів (19 травня 2006 р.). — Ірпінь : Нац. акад. ДПС України, 2007. — 240 с.
11. Положення про Міністерство фінансів України : затв. постановою Кабінету Міністрів України від 20.08.2014 № 375 [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/375-2014-p>.
12. Методологічне забезпечення програмування розвитку публічних інституцій та якості їх діяльності : наук. розробка / Ю. П. Шаров, І. А. Чикаренко, О. О. Чикаренко та ін. — К. : НАДУ, 2009. — 52 с.
13. *Маматова Т.* Трактатування поняття “державний контроль” у сучасному законодавстві України та його уточнення / Т. Маматова // Вісник Державної служби України. — 2004. — № 1. — С. 23—26.

14. Державне будівництво і місцеве самоврядування в Україні : підручник / за ред. С. Г. Серьогіної. — Х. : Право, 2005. — 256 с.

15. Міжнародні стандарти з протидії відмиванню доходів та фінансуванню тероризму і розповсюдженню зброї масового знищення. Рекомендації FATF, затверджені на Пленарному засіданні FATF 16 лютого 2012 р. [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://www.sdfm.gov.ua/content/file/Site_docs/2013/20130430/24042013.pdf.

16. Методологія з оцінки відповідності рекомендаціям FATF та ефективності систем протидії відмиванню коштів і боротьби з фінансуванням тероризму : неофіц. пер. / Держ. служба фін. моніторингу України [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://www.sdfm.gov.ua/content/file/Site_docs/2013/20130430/24042013.pdf.

17. Оценка рисков отмывания денег и финансирования терроризма на национальном уровне : руководящие указания ФАТФ. — М. : АНО “МУМЦФМ”, 2013 [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://eurasiangroup.org/FATF_risk_assessment.pdf.

18. Словарь русского языка : в 4 т. Т. 2 / АН СССР, Ин-т рус. яз. — 3-е изд., стер. — М. : Рус. яз., 1986. — 700 с.

19. *Даль В. И.* Толковый словарь живого великорусского языка : в 4 т. / В. И. Даль. — М., 1994. — 736 с.

20. *Ожегов С. И.* Словарь русского языка / С. И. Ожегов ; под ред. Н. Ю. Шведовой. — 16-е изд., исправ. — М. : Рус. яз., 1984. — 797 с.

21. Методика розроблення критеріїв, за якими оцінюється ступінь ризику від провадження господарської діяльності та визначається періодичність проведення планових заходів державного нагляду (контролю), а також уніфікованих форм актів, що складаються за результатами проведення планових (позапланових) заходів державного нагляду (контролю) : затв. постановою Кабінету Міністрів України від 28.08.2013 № 752 [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/752-2013-p>.

22. Про доступ до публічної інформації : закон України від 13.01.2011 № 2939-VI (зі змінами та доповненнями) [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2939-17>.