

льні системи державної служби / Жданова І. С. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.kbuapa.kharkov.ua/e-book/tpdu/2009-4/doc/5/05.pdf>.

12. Пухтецька А. А. Європейські принципи адміністративного права та їх запровадження в законодавстві України : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / А.А. Пухтецька. – К., 2009.

13. Пухтецька А. А. Актуальні проблеми оновлення системи принципів адміністративного права України / Пухтецька А. А. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.ekmair.ukma.kiev.ua/handle/123456789/3267>.

**Уваров В. Г. Аппроксимация принципов административного права Украины в европейское административное пространство.** Рассмотрены принципы административного права Украины. Сделан акцент на новом понимании принципов национального административного права и перспективных путях их аппроксимации в европейское административное пространство. Уделено внимание принципам европейского административного права и понятию европейского административного пространства.

**Ключевые слова:** принцип, классификация, административное право, система, аппроксимация, европейское административное пространство.

**Uvarov V. G. Approximation of Ukrainian administrative law principles in European administrative area.** The article deals with the principles of the Ukraine's administrative law. Focuses on the new understanding of principles of national administrative law and perspective ways of these approximation in European administrative space. Pay attention to the principles of European administrative law and concept of European administrative space.

The author has defined the to focus the national experts in administrative law at a common understanding of the principles of administrative law Ukraine and their classification. Understanding of principles of administrative law may be changed from declarative display them in legal acts – to determine the standards of practical interaction between man and the state. A necessary condition for the successful approximation the principles of Ukraine's administrative law to the European administrative space is the realization of a three-level reform: science of administrative law – national administrative legislation – the practice of public administration.

**Keywords:** principle, classification, administrative law, system, approximation, European administrative area.

Надійшла до редакції 04.03.2015

**Гаєвський І. М.**

кандидат юридичних наук, доцент  
(Державна служба фінансового  
моніторингу України)

УДК 347.73

## **РИЗИК-ОРІЄНТОВАНИЙ ПІДХІД У СФЕРІ БОРОТЬБИ З ВІДМИВАННЯМ КОШТІВ: ТЕРМІНОЛОГІЧНИЙ АНАЛІЗ**

Проаналізовано термінологію ризик-орієнтованого підходу у сфері фінансового моніторингу. Надано оцінку змісту та повноти вживаних понять, що пов'язані із оцінкою ризиків при здійсненні заходів із запобігання та протидії відмиванню коштів. Проведено порівняння змісту підходу, заснованого на ризиках, на державному та первинному рівні.

**Ключові слова:** ризики, відмивання коштів, оцінка ризиків, управління ризиками, FATF.

**Постановка проблеми.** Застосування розвинутого та ефективного ризик-орієнтованого підходу у сфері фінансового моніторингу – це мета кожної країни, яка перебуває на шляху розбудови дієвої системи боротьби з відмиванням коштів.

Україна стала на відповідний шлях ще у 2002-му році і до сьогоднішнього часу зробила вже багато кроків для досягнення цієї мети.

Надзвичайно важливим у контексті нещодавнього періоду було прийняття 14 жовтня 2014 року нового Закону України «Про запобігання та протидію легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, фінансуванню тероризму та фінансуванню розповсюдження зброї масового знищення» [1] (далі – Закон), яким визнано таким, що втратив чинність, попередній закон у сфері фінансового моніторингу [2].

Новий Закон, що набав чинності у лютому поточного року, зберіг тенденції попередніх років щодо розширення можливостей і спроможностей суб'єктів первинного фінансового моніторингу (банків, фінансових установ, професійних учасників фондового ринку та ін.) здійснювати оцінку ризиків своїх клієнтів та на основі відповідного аналізу вживати адекватних заходів з фінансового моніторингу.

**Аналіз публікацій, в яких було започатковано розв'язання даної проблеми.** Тематика ризик-орієнтованого підходу була завжди в центрі уваги практиків та науковців, які вивчали питання протидії відмиванню коштів, серед яких можна назвати Глуценка О.О., Дзедзик І.Б., Дмитрова С.О., Д'яконову І.І., Ковальчука А.Т., Користіна О.Є., Чубенка А.Г. та ін. При цьому, незважаючи на систематичну та високу популярність порушеної тематики, аналіз термінології, пов'язаної із ризиками, що використана у новому Законі, через його відносно нещодавнє прийняття ще не проводився. Тому, на нашу думку, актуальним є вивчення цього питання, що сприятиме розробці нормативно-правових актів стосовно підзаконної регламентації процедури застосування ризик-орієнтованого підходу.

**Метою** цієї статті є аналіз ризик-орієнтованої термінології законодавства у сфері фінансового моніторингу, оцінка змісту та повноти вживаних понять, що пов'язані із оцінкою ризиків при здійсненні заходів із запобігання та протидії відмиванню коштів, та проведення порівняння змісту підходу, заснованого на ризиках, на державному та первинному рівні.

**Виклад основного матеріалу.** Для більш чіткого та повного розуміння ризиків термінологія Закону містить визначення таких понять, як «ризик», «високий ризик», «неприйнятно високий ризик» та «управління ризиками». Також окрема стаття Закону стосується питань управління ризиками та оцінки ризиків.

Відповідно до статті 11 Закону (управління ризиками та оцінка ризиків), суб'єкт первинного фінансового моніторингу зобов'язаний здійснювати управління ризиками з урахуванням результатів ідентифікації, верифікації та вивчення клієнта, послуг, що надаються клієнту, аналізу операцій, проведених ним, та їх відповідності фінансовому стану і змісту діяльності клієнта.

Оцінювання ризиків клієнтів суб'єктом первинного фінансового моніто-

рингу здійснюється за відповідними критеріями, зокрема за типом клієнта, географічним розташуванням держави реєстрації клієнта або установи, через яку він здійснює передачу (отримання) активів, і видом товарів, послуг, які клієнт отримує від суб'єкта первинного фінансового моніторингу.

На основі оціненого ризику суб'єктам первинного фінансового моніторингу необхідно розробляти пропорційні процедури моніторингу. Зони підвищеного ризику повинні підлягати посиленним процедурам: це посилення перевірки клієнта та посилений моніторинг його операцій. З іншого боку, у випадках з низьким рівнем ризику може бути застосовано полегшений або зменшений рівень контролю.

Суб'єкт первинного фінансового моніторингу зобов'язаний також здійснювати переоцінку ризиків клієнтів, з якими встановлено ділові відносини, а також в інших випадках, встановлених законодавством, не рідше ніж один раз на рік з метою її підтримання в актуальному стані та документувати результати оцінки чи переоцінки ризиків.

Пункт 36 частини першої статті 1 Закону містить визначення терміна «ризик». Це небезпека (загроза, уразливі місця) для суб'єктів первинного фінансового моніторингу бути використаними з метою легалізації (відмивання) доходів, одержаних злочинним шляхом, фінансування тероризму або фінансування розповсюдження зброї масового знищення під час надання ними послуг відповідно до характеру їх діяльності.

Термін «ризик» застосовується для визначення ступеня небезпеки суб'єкта первинного фінансового моніторингу бути ураженим такими суспільно небезпечними явищами як легалізація (відмивання) доходів, одержаних злочинним шляхом, фінансування тероризму або фінансування розповсюдження зброї масового знищення.

Ризики асоціюються з небезпекою, загрозою, уразливими місцями.

При цьому ризики для суб'єктів первинного фінансового моніторингу виявляються під час надання ними послуг відповідно до характеру їх діяльності.

У тексті Закону використовується різнопланова термінологія щодо цієї дефініції:

- оцінка (переоцінка) ризиків (пункт 26 частини другої статті 6, частина третя статті 6, абзац сьомий частини першої статті 10, стаття 11, пункт 3 частини другої статті 14 Закону);

- моніторинг ризиків (пункт 26 частини другої статті 6 Закону);

- управління ризиками (пункт 4 частини другої статті 6, пункт 23 частини другої статті 6, стаття 11 Закону);

- критерії ризиків (пункт 4 частини другої статті 6, частина третя статті 6, абзац другий частини першої статті 16 Закону);

- обмеження (зменшення) ризику (частина шоста статті 6, абзац третій частини сьомої статті 6 Закону, пункт 3 частини другої статті 14 Закону);

- рівень ризику (абзац сьомий частини третьої статті 9 Закону).

Нестандартним є те, що Закон містить визначення термінів «високий ризик» (пункт 8 частини першої статті 1) та «неприйнятно високий ризик»

(пункт 27 частини першої статті 1), при тому, що інших рівнів ризиків (низький, середній тощо) його термінологія не визначає.

Термін «високий ризик» не є новим для законодавства у сфері фінансового моніторингу та означає результат оцінки ризику суб'єктом первинного фінансового моніторингу, що базується на результатах аналізу сукупності визначених критеріїв, який свідчить про високу ймовірність використання суб'єкта первинного фінансового моніторингу для легалізації (відмивання) доходів, одержаних злочинним шляхом, та/або фінансування тероризму.

Аналіз зазначеного визначення дає можливість зробити такі висновки:

1. Цей термін використовується у практичній діяльності суб'єктів первинного фінансового моніторингу, оскільки це визначення розраховано виключно на таких суб'єктів.

2. Високий ризик – це певний результат оцінки ризику.

3. Такий результат базується на аналізі сукупності визначених критеріїв, який свідчить про високу ймовірність використання суб'єкта первинного фінансового моніторингу для легалізації (відмивання) доходів, одержаних злочинним шляхом, та/або фінансування тероризму.

Суттєвою новелою Закону є те, що прямо у його нормах (частина шоста статті 6) передбачено які клієнти автоматично мають високий ризик для суб'єкта первинного фінансового моніторингу (клієнти з країн, у яких Рекомендації Групи з розробки фінансових заходів боротьби з відмиванням грошей (FATF) не застосовуються або застосовуються недостатньою мірою; іноземні фінансові установи; публічні діячі; клієнти, яких включено до переліку осіб, пов'язаних з провадженням терористичної діяльності, або щодо яких застосовано міжнародні санкції).

Цей перелік клієнтів з високим ризиком базується на Рекомендаціях FATF [3] і не є вичерпним. За результатами проведеного аналізу високий ризик може бути присвоєний і іншим клієнтам суб'єкта первинного фінансового моніторингу.

Також важливо зазначити, що, відповідно до пункту 17 частини першої статті 15 Закону, фінансові операції осіб, щодо яких встановлено високий ризик, на суму, що дорівнює чи перевищує 150000 гривень або дорівнює чи перевищує суму в іноземній валюті, банківських металах, інших активах, еквівалентну 150000 гривень (для суб'єктів господарювання, які проводять лотереї або проводять та надають можливість доступу до азартних ігор у казино, будь-яких інших азартних ігор, у тому числі електронне (віртуальне) казино, – 30000 гривень) підлягають обов'язковому фінансовому моніторингу.

Термін «високий ризик» слід відрізнити від терміна «неприйнятно високий ризик», який передбачений пунктом 27 частини першої статті 1 Закону і означає максимально високий ризик, який не може бути прийнятий суб'єктом первинного фінансового моніторингу відповідно до внутрішніх документів з питань фінансового моніторингу.

Тобто це найвищий серед можливих рівнів ризику, який як наслідок не приймається суб'єктом первинного фінансового моніторингу.

Відповідно до унормованих процедур (абзац сьомий частини першої статті 10 Закону), суб'єкт первинного фінансового моніторингу має право відмовитися від встановлення (підтримання) ділових відносин (у тому числі шляхом розірвання ділових відносин) або проведення фінансової операції у разі встановлення клієнту неприйнятно високого ризику за результатами оцінки чи переоцінки ризику.

Банківським законодавством – частиною шостою статті 64 Закону України «Про банки і банківську діяльність» [4] – встановлено, що банк має право відмовитися від встановлення (підтримання) договірних відносин (у тому числі шляхом розірвання договірних відносин) чи проведення фінансової операції у разі встановлення клієнту неприйнятно високого ризику за результатами оцінки чи переоцінки ризику.

Разом з тим прийнятний рівень ризиків – це ризик, який є керованим, підконтрольним суб'єктом первинного фінансового моніторингу, не може спричинити підвищення юридичного ризику та ризику репутації, а також погіршення фінансових результатів діяльності суб'єкта первинного фінансового моніторингу чи завдати шкоди його клієнтам (або акціонерам чи кредиторам).

У продовження аналізу термінології слід згадати про термін «управління ризиками», що визначений у пункті 40 частини першої статті 1 Закону. Під управлінням ризиками розуміються заходи, які здійснюються суб'єктами первинного фінансового моніторингу, із створення та забезпечення функціонування системи управління ризиками, яка передбачає, зокрема, визначення (виявлення), оцінку (вимірювання), моніторинг, контроль ризиків, з метою їх зменшення.

У загальному розумінні управління ризиком – це процес прийняття рішень і здійснення заходів, спрямованих на забезпечення мінімально можливого (припустимого) ризику.

У сфері фінансового моніторингу заходи з управління ризиками здійснюються суб'єктами первинного фінансового моніторингу.

Відповідно до визначення, управління ризиками полягає у створенні та забезпеченні функціонування системи управління ризиками, яка передбачає, зокрема, з метою їх зменшення:

- а) визначення (виявлення) ризиків;
- б) оцінку (вимірювання) ризиків;
- в) моніторинг ризиків;
- г) контроль ризиків.

Мета всіх заходів з управління ризиками – це їх зменшення.

Стаття 6 Закону передбачає два пов'язані між собою зобов'язання для суб'єкта первинного фінансового моніторингу щодо управління ризиками:

1) забезпечувати у своїй діяльності управління ризиками (пункт 4 частини другої статті 6 Закону);

2) здійснювати управління ризиками, пов'язаними із запровадженням чи використанням нових та існуючих інформаційних продуктів, ділової практики або технологій, в тому числі таких, що забезпечують проведення фінансових операцій без безпосереднього контакту з клієнтом (пункт 23 частини

другої статті 6 Закону).

Слід підкреслити, що до набрання чинності Законом вказаний обов'язок не поширювався на спеціально визначених суб'єктів первинного фінансового моніторингу (адвокати, нотаріуси, ріелтори, бухгалтери). Новий Закон це питання урегулював у бік його розповсюдження на таких суб'єктів первинного фінансового моніторингу.

Це пов'язано із тим, що перша Рекомендація FATF [3] чітко встановлює, що фінансові установи та визначені нефінансові установи та професії повинні визначати, оцінювати та вживати ефективних заходів щодо зниження ризиків, пов'язаних з відмиванням коштів та фінансуванням тероризму.

Сучасним та виправданим є специфічний обов'язок суб'єкта первинного фінансового моніторингу щодо управління ризиками, у разі якщо вони пов'язані із запровадженням чи використанням нових та існуючих:

а) інформаційних продуктів [документована інформація, підготовлена відповідно до потреб користувачів і представлена у вигляді товару. Інформаційними продуктами є програмні продукти, бази і банки даних та інша інформація];

б) ділової практики [визначення терміна «ділова практика» в законодавстві України відсутнє, однак воно використовується у певних нормах, зокрема у частині другій статті 470 Цивільного кодексу України [5] щодо передачі або переходу права попереднього користувача до іншої особи тільки разом із підприємством чи діловою практикою або з тією частиною підприємства чи ділової практики, в яких було використано винахід, корисну модель, промисловий зразок або здійснено значну і серйозну підготовку для такого використання; у пункті 39.2.1.5 статті 39 Податкового кодексу України [6] щодо розуміння істотних ризиків, як ризиків, прийняття яких є обов'язковим для ділової практики відповідних операцій. З урахуванням цього, під діловою практикою в контексті фінансового моніторингу слід розуміти практику здійснення діяльності відповідного суб'єкта первинного фінансового моніторингу, яка притаманна його основній діяльності у звичайному режимі];

в) технологій [технологічні рішення, що не забезпечені засобами захисту інформації на змінних носіях інформації].

Головним акцентом ризиковості запровадження та використання таких інструментів є випадки, якщо вони забезпечують проведення фінансових операцій без безпосереднього контакту з клієнтом.

Іншими словами, маються на увазі дистанційні послуги, як послуги, що передбачають проведення фінансових операцій без попереднього прямого (особистого) контакту з клієнтом.

У зв'язку із цим одним із критеріїв ризику за видом товарів та послуг є надання клієнту дистанційних послуг у випадку регулярного (встановлюється суб'єктом первинного фінансового моніторингу самостійно у внутрішніх документах з питань фінансового моніторингу з урахуванням специфіки діяльності клієнта) отримання клієнтом дистанційних послуг, якщо у суб'єкта первинного фінансового моніторингу виникають підозри, що такі операції можуть бути пов'язані з легалізацією (відмиванням) доходів, одержаних зло-

чинним шляхом, фінансуванням тероризму або фінансуванням розповсюдження зброї масового знищення.

Найбільший відсоток проведення фінансових операцій без безпосереднього контакту з клієнтом спостерігається на ринку банківських послуг.

Загальновідомий термін «дистанційне банківське обслуговування» (ДБО) означає надання банківських послуг (надання банківських продуктів) на відстані, без відвідування клієнтами офісу банку, без безпосереднього контакту з працівниками банку – з будинку (так званий «home-banking»), офісу, автомобіля і т. д.

Такий вид обслуговування дозволяє клієнту контролювати власні рахунки, купувати і продавати безготівкову валюту, оплачувати комунальні послуги, доступ в Інтернет, рахунки операторів стільникового зв'язку, проводити безготівкові банківські і міжбанківські платежі, переказувати кошти за рахунками та ін.

За технологіями надання послуг дистанційного банківського обслуговування класифікують таким чином: системи «Банк-Клієнт», інтернет-банкінг, відео-банкінг, телефонний банкінг, термінальний банкінг, мобільний банкінг (WAP-банкінг, SMS-банкінг, SIM-аинлет, мідлет).

Завершуючи розгляд глосарію Закону, слід назвати ще один термін, який прямо стосується реалізації ризик-орієнтованого підходу – національна оцінка ризиків. Визначення вказаного поняття передбачене пунктом 24 частини першої статті 1 Закону, де вказано, що це система заходів, які здійснюються суб'єктами державного фінансового моніторингу, уповноваженими органами державної влади із залученням інших суб'єктів (у разі потреби) з метою визначення (виявлення) ризиків (загроз) легалізації (відмивання) доходів, одержаних злочинним шляхом, та фінансування тероризму, їх аналіз, оцінка та розроблення заходів, спрямованих на запобігання виникненню та/або зменшення негативних наслідків.

Відповідно до Рекомендацій FATF, проведення національної оцінки ризиків є обов'язковим для кожної держави для доведення ефективності заходів із запобігання та протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, та фінансуванню тероризму.

В Україні національна оцінка ризиків ще не проводилася, в першу чергу у зв'язку із відсутністю законодавчої регламентації зазначеного процесу.

Передбачається, що національна оцінка ризиків проводитиметься систематично, але не рідше одного разу на три роки. Відповідальним за проведення національної оцінки ризиків є Державна служба фінансового моніторингу України.

Характеристику та сутність даного поняття розкрито у статті 21 Закону.

Однак, на відміну від попередніх термінів, термін «національна оцінка ризиків» вживається у макромасштабі, тобто це комплекс заходів, що здійснюється на рівні країни – і в першу чергу державними органами. Решта ж із проаналізованих термінів стосуються діяльності мікрорівня – роботи суб'єктів первинного фінансового моніторингу.

**Висновки.** Позитивним є те, що коректне застосування ризик-

орієнтованого підходу в цілому приносить користь всім учасникам національної системи боротьби з відмиванням коштів. Вирішення даного завдання дозволяє органічно поєднати інтереси держави та окремого суб'єкта первинного фінансового моніторингу: держава розробляє правила фінансового моніторингу з урахуванням зацікавленості окремих суб'єктів у мінімізації власних ризиків; керівництво суб'єкта первинного фінансового моніторингу отримує можливість більш чіткого обґрунтування економічної доцільності власних витрат на формування системи моніторингу.

#### **Бібліографічні посилання**

1. 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.
2. Про запобігання та протидію легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом : Закон України від 28 листопада 2002 р. № 249-IV // *Голос України*. – 2002. – № 233.
3. 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](http://www.sdfm.gov.ua/content/file/Site_docs/2012/22.03.2012/1.pdf)
4. Про банки і банківську діяльність : Закон України від 7 грудня 2000 р. № 2121-III // *Голос України*. – 2001. – № 12.
5. Цивільний кодекс України : Закон України від 16 січня 2003 р. № 435-IV // *Голос України*. – 2003. – № 45.
6. Податковий кодекс України : Закон України від 2 грудня 2010 р. № 2755-VI // *Голос України*. – 2010. – № 229.

**Гаевский И. Н. Риск-ориентированный подход в сфере борьбы с отмыванием денег: терминологический анализ.** Проанализировано терминологию риск-ориентированного подхода в сфере финансового мониторинга. Дана оценка содержанию и полноте употребляемых понятий, связанных с оценкой рисков при осуществлении мер по предотвращению и противодействию отмыванию денег. Проведено сравнение сути подхода, основанного на рисках, на государственном и первичном уровне.

**Ключевые слова:** *риски, отмывание денег, оценка рисков, управление рисками, FATF.*

**Gayevs'kyu I. M. Risk-based approach in the fight against money laundering: terminological analysis.** The terminology of the risk-based approach in financial monitoring sphere was analyzed. The evaluation of the content and completeness terms associated with risk assessment in the implementation of measures to prevent and combat money laundering was provided. The risk-based approach at the national and initial level were compared.

The term "national risk assessment" is used in macroscale, i.e. a set of measures implemented at the country level - and especially by public authorities. According to recommendations of FATF, a national risk assessment is required for each State to prove the effectiveness of the measures of prevention and counteraction to legalization (laundering) of incomes obtained from crime, and terrorist financing.

In Ukraine, the national risk assessment is not carried out, primarily because of the lack of legislative regulation of the process. It is assumed that national risk assessment be carried out regularly, but not less than once every three years. Responsible for carrying out this assessment is the State Service for Financial Monitoring of Ukraine.

Correct use of a risk-based approach in general will benefit to all participants of the national system to combat money laundering.

**Keywords:** *risks, money laundering, risk assessment, risk management, FATF.*

*Надійшла до редакції 12.03.2015*