



**І. М. Гаєвський**  
здобувач кафедри адміністративного та фінансового права  
Національного університету біоресурсів  
та природокористування України (м. Київ)

УДК 336.1.07: 351.72

## **ФІНАНСОВИЙ МОНІТОРИНГ ЯК АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВИЙ ЗАСІБ ЗАПОБІГАННЯ ТА ПРОТИДІЇ ЛЕГАЛІЗАЦІЇ (ВІДМИВАННЮ) ДОХОДІВ, ОДЕРЖАНИХ ЗЛОЧИННИМ ШЛЯХОМ**

*Стаття містить комплексний аналіз терміну “фінансовий моніторинг” як адміністративно-правового засобу запобігання та протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, а також характеристику практичної сторони здійснення фінансового моніторингу в умовах сьогодення.*

*Стаття содержит комплексный анализ термина “финансовый мониторинг” как административно-правового средства предотвращения и противодействия легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, а также характеристику практической стороны осуществления финансового мониторинга в условиях сегодняшнего дня.*

*This article contains a comprehensive analysis of the term “financial monitoring” as the administrative and legal means of prevention and counteraction to legalization (laundering) of proceeds from crime and characteristics of practical side of financial monitoring in the present.*

**Ключові слова:** фінансовий моніторинг, запобігання злочинам, економічна безпека, відмивання доходів, фінансові операції, суб'єкти фінансового моніторингу.

Термін “фінансовий моніторинг” у вітчизняному законодавстві з'явився досить нещодавно і є цікавим з точки зору його вивчення та аналізу в контексті запобігання та протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом.

Це поняття стало невід'ємною частиною як юридичної, так і економічної лексики останніх років. Це обумовлено, з одного боку, суттєвим зростанням кількості комерційно-фінансових організацій, та з іншого, — необхідністю відстеження на рівні держави фінансових потоків з метою запобігання та протидії відмиванню доходів, одержаних злочинним шляхом, та фінансуванню тероризму.

Проблематикою вивчення фінансового моніторингу в тих чи інших аспектах займалися такі дослідники, як: В. О. Коваленко, О. М. Горбунова, Л. Л. Фітуні, С. В. Сімов'ян, О. Є. Користін, А. Т. Ковальчук, проте, враховуючи останні зміни в законодавстві, обумовлені прийняттям 18 травня 2010 року Закону України “Про внесення змін до Закону України “Про запобігання та протидію легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом” [1], є необхідність здійснення додаткового аналізу суті фінансового моніторингу.

*Метою цієї статті є розкриття визначення терміну “фінансовий моніторинг” як адміністративно-правового засобу запобігання та протидії легалізації (відмиванню)*



доходів, одержаних злочинним шляхом, а також характеристика практичної сторони здійснення фінансового моніторингу в умовах сьогодення.

Відповідно до концепції та специфіки побудови національного законодавства, фінансовий моніторинг є важливим адміністративно-правовим засобом запобігання та протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом.

Категорія “фінансовий моніторинг” як позначення комплексу заходів щодо запобігання легалізації доходів злочинного походження для незалежної України та її законодавства є новою. У пострадянських країнах поняття “моніторинг” у минулому, як правило, асоціювалось з екологічним моніторингом, тобто із спостереженням за станом навколишнього середовища. Щодо економічної сфери “моніторинг” не набув поширення, і досить рідко зустрічався в економічній літературі. Так, наприклад, Л. Шаповальянец [2] під моніторингом розуміє комплексне спостереження за змінами об’єктів дослідження з метою оцінки та аналізу їх поточного стану та прогнозування у досягненні поставленої мети. Такий підхід дозволяє використовувати інструменти здійснення загальних функцій — планування, контролю, регулювання, мотивації.

У другій половині 90-х рр. минулого століття “фінансовий моніторинг” використовували як спеціальний термін, що стосується сфери процедур банкрутства та антимонопольних розслідувань. І лише порівняно недавно це словосполучення стало використовуватись переважно у своєму вихідному семантичному розумінні як позначення певних систематизованих, регулярних спостережень і заснованих на них дій у сфері фінансів поза залежністю від специфіки предмета їхньої спрямованості. Зокрема В. О. Коваленко “фінансовий моніторинг” визначає як спеціально організоване систематичне безперервне спостереження за станом економічного об’єкта та негайною його оцінкою, метою якої є вивчення та підготовка економічної інформації заради підтримки прийняття рішень на різних рівнях управління [3, с. 5].

Більш вагоміше визначення щодо застосування досліджуваного поняття зробила О. М. Горбунова: у фінансовому секторі запроваджено систему широкого фінансового моніторингу — спостереження за економічним розвитком держави та суспільства [4, с. 42]. Щоправда, це характеризує фінансовий моніторинг тільки як певний вид або спосіб економічного дослідження.

В цілому з точки зору фінансово-правової науки аналіз фінансового моніторингу також є необхідним, адже ефективність його здійснення залежить від знання всіма офіційними структурами та учасниками протидії усіх фінансово-правових тонкощів (юридичних конструкцій) відмивання та легалізації брудних коштів.

За останні роки значення словосполучення “фінансовий моніторинг” остаточно змінилось у вітчизняному науковому та офіційному категоріальному обігу. Термін “фінансовий моніторинг” використовується в Україні і більшості країн СНД для узагальненого визначення комплексу заходів щодо запобігання відмиванню коштів. Зокрема російський вчений Л. Л. Фітуні дає таке визначення: “Фінансовий моніторинг — це комплекс дій, засобів та заходів, що здійснюються на об’єктах господарювання, у межах сектора економіки, адміністративно-територіальної одиниці, країни або в міжнародних масштабах для запобігання легалізації (відмиванню) доходів, одержаних шляхами, що порушують чинне законодавство” [5, с. 15].

З практичної точки зору виділяється два різновиди фінансового моніторингу. Перший — це розуміння фінансового моніторингу в якості одного з ключових інструментів ділової та конкурентної розвідки, тобто дій, що здійснюються одними бізнес-структурами для отримання даних про діяльність інших структур, що можуть принести користь. Перш за все, це актуально для тих сфер, в яких успіх залежить від своєчасного отримання інформації про загальну ситуацію на ринку, про дії конкурентів та надійність партнерів.

Іншим різновидом фінансового моніторингу є моніторинг зі сторони держави. Такий моніторинг має зовсім інший мотив — виявити та притягнути до відповідальності недобросовісних учасників економічного життя. Для цього необхідно налагодити систему державного моніторингу у всіх фінансових сферах держави. Для



цих цілей і існує національне законодавство, яке регулює відносини у цій сфері.

Нещодавно, законодавцем було зроблено суттєвий крок уперед для унормування правовідносин у сфері фінансового моніторингу. Зокрема 18 травня 2010 року прийнято Закон України “Про внесення змін до Закону України “Про запобігання та протидію легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом” № 2258-VI.

Зазначеним Законом у новій редакції викладено, прийнятий у 2002 році, Закон України “Про запобігання та протидію легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом” [6].

У оновленому Законі вперше на законодавчому рівні<sup>1</sup> надано визначення терміну “фінансовий моніторинг”. Так, відповідно до п. 5 ч. 1 ст. 1 вказаного Закону, фінансовий моніторинг — це сукупність заходів, які здійснюються суб’єктами фінансового моніторингу у сфері запобігання та протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, або фінансуванню тероризму, що включають проведення державного фінансового моніторингу та первинного фінансового моніторингу.

У свою чергу, державний фінансовий моніторинг визначається як сукупність заходів, які здійснюються суб’єктами державного фінансового моніторингу, спрямованих на виконання вимог законодавства у сфері запобігання та протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, або фінансуванню тероризму та поділяється на:

— державний фінансовий моніторинг Спеціально уповноваженого органу (Державного комітету фінансового моніторингу України) — сукупність заходів із збору, обробки та аналізу зазначеним органом інформації про фінансові операції, що подається суб’єктами первинного і державного фінансового моніторингу та іншими державними органами, відповідними органами іноземних держав, а також заходів з перевірки такої інформації згідно із законодавством України;

— державний фінансовий моніторинг інших суб’єктів державного фінансового моніторингу (Національного банку України, Міністерства фінансів України, Міністерства юстиції України, Міністерства транспорту та зв’язку України, Міністерства економіки України, Державної комісії з цінних паперів та фондового ринку, Державної комісії з регулювання ринків фінансових послуг України) — сукупність заходів, які здійснюються цими суб’єктами, спрямованих на виконання вимог законодавства у сфері запобігання та протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, або фінансуванню тероризму.

Первинний фінансовий моніторинг — це сукупність заходів, які здійснюються суб’єктами первинного фінансового моніторингу (фінансовими посередниками та представниками нефінансових професій, а саме: банками, страховими установами, біржами, професійними учасниками ринку цінних паперів, адвокатами, нотаріусами, аудиторами тощо), спрямованих на виконання вимог Закону, що включають проведення обов’язкового та внутрішнього фінансового моніторингу.

З точки зору адміністративно-правового засобу запобігання та протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, важливим є аналіз саме державного фінансового моніторингу, який здійснюється визначеними державними органами.

Правовий статус вказаних органів влади у сфері запобігання та протидії легалізації доходів, одержаних злочинним шляхом, визначається їх місцем в системі фінансового моніторингу та комплексом повноважень, прав, обов’язків і завдань, що покладені на них нормативно-правовими актами.

На зазначені органи покладено безпосередній контроль за виконанням суб’єктами

<sup>1</sup> Закон України “Про запобігання та протидію легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом”, який був прийнятий 28 листопада 2002 року, не давав точного та повного визначення поняття “фінансовий моніторинг”. Закон визначав лише перелік суб’єктів державного та первинного фінансового моніторингу, їх повноваження щодо проведення перевірок, надання інформації, забезпечення її збереження тощо. Тобто, були сформульовані основні напрями діяльності відповідних державних органів без вичерпного визначення термінології.



первинного фінансового моніторингу завдань та обов'язків, передбачених законодавством у сфері запобігання та протидії легалізації доходів, одержаних злочинним шляхом.

Отже, норми адміністративного права регулюють питання формування цієї системи органів, її структуру, положення в механізмі держави, основні напрямки діяльності, взаємини з іншими державними органами, недержавними організаціями й окремими особами.

Виходячи з характеристики функцій, що виконує держава через свої органи, С. В. Сімов'ян дійшов висновку, що через визначення компетенції Державного комітету фінансового моніторингу України та інших суб'єктів державного фінансового моніторингу здійснюється вдосконалення та наповнення новим змістом економічної функції держави [7, с. 7], що у свою чергу, логічно потребує доповнення і щодо вдосконалення контрольної функції держави.

Таким чином, об'єктивні умови, що спонукали до посилення боротьби з легалізацією доходів, одержаних злочинним шляхом, економічною злочинністю, корупцією, "втечею" капіталу за кордон, та інтеграційні процеси зі світовою спільнотою визначили протидію відмиванню доходів злочинного походження одним із пріоритетних напрямів державної політики. Зважаючи на це, у контексті детінізації економіки України важливе значення має налагодження чіткого механізму фінансового моніторингу, який не перешкоджає би нормальному функціонуванню банківської та фінансової системи країни.

Важливим здобутком національного законодавства є те, що фінансовий моніторинг як адміністративно-правовий засіб запобігання та протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, та як сфера правової і економічної діяльності має власний понятійний апарат і свою спеціальну термінологію.

До переліку таких основних термінів і понять належать такі, як: доходи, одержані злочинним шляхом; суспільно небезпечне діяння, що передує легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом; фінансова операція; об'єкт фінансового моніторингу; обов'язковий фінансовий моніторинг; внутрішній фінансовий моніторинг.

Тлумачення цих термінів, які чітко закріплені у новому Законі, вказують на діяльність, пов'язану з усім спектром фінансових відносин, що мають місце при ринкових умовах розвитку сучасного суспільства. Тому неточним є визначення фінансового моніторингу через характеристику його у системі фінансового права як особливої форми фінансового контролю [8, с. 68]. Враховуючи те, що система фінансового права є доктринальним відображенням системи державних та муніципальних фінансів [9, с. 5], та те, що фінансовий контроль посідає чітко визначене місце саме у фінансовій діяльності держави і є лише частковим відображенням усього предметного спектра державного контролю, — фінансовий контроль посідає окреме місце в загальній системі державного контролю. А обумовленість такого місця визначається особливою метою фінансового моніторингу — запобігання відмиванню коштів. Таким чином, фінансовий моніторинг — це інститут державного контролю у сфері запобігання та протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом.

Водночас, адміністративно-правові засоби запобігання та протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, не зводяться лише до меж, які встановлені у відповідному спеціальному законодавстві та його термінології. Протидія легалізації доходів від злочинної діяльності має здійснюватись у фінансовій, адміністративній, кримінальній, кримінально-процесуальній та інших сферах діяльності. Тому, регулювання цих засобів повинно мати багатогалузевий характер, а сукупність методів та засобів має охоплювати максимально можливі сфери соціальної діяльності, спрямованої на протидію та боротьбу з відмиванням коштів.

Виходячи з цього, ключовими аспектами реалізації державної політики у сфері фінансового моніторингу є:

- запобігання виникненню передумов легалізації (відмивання) доходів, одержаних злочинним шляхом, та фінансування тероризму шляхом удосконалення законодавства;
- удосконалення регулювання та нагляду за виконанням законодавства у сфері боротьби з легалізацією (відмиванням) доходів, одержаних злочинним шляхом, та



фінансуванням тероризму;

— створення ефективної взаємодії між державними органами, що здійснюють заходи щодо запобігання та протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, тощо.

Підсумовуючи викладене, можна зазначити, що фінансовий моніторинг як адміністративно-правовий засобів протидії відмиванню коштів, є основоположним напрямком діяльності суб'єктів фінансового моніторингу та складається із сукупності заходів, які здійснюються у сфері запобігання та протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, або фінансуванню тероризму.

Аналіз нормативного забезпечення та напрямків спрямування державної політики у сфері протидії відмиванню коштів показав, що ефективному здійсненню фінансового моніторингу сприятиме унормування контрольно-наглядової діяльності різних органів державної влади, задіяних у системі фінансового моніторингу.

Водночас, враховуючи те, що система фінансового моніторингу покликана бути одним із регуляторів економічної безпеки України, фінансовий моніторинг слід розглядати не тільки в контексті заходів відповідних суб'єктів, а й як інструмент адміністративного впливу, який забезпечує гарантування національної безпеки в цілому.

#### Список використаних джерел

1. Про внесення змін до Закону України "Про запобігання та протидію легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом" : Закон України від 18.05.2010 р. [Текст] // ОВУ. — 2010. — № 39. — Ст. 1293.
2. Шаповальянц, Л. Как выйти на траекторию роста? [Текст] / Л. Шаповальянц // Российская газета. — 1999. — 3 марта.
3. Коваленко, В. О. Управління виробничими економічними системами з використанням фінансового моніторингу [Текст] : автореф. дис. на здобут. наук. ступ. кан. екон. наук : спец. 08.00.03 / В. О. Коваленко ; Харків. держ. економ. ун-т. — Х., 1996. — 16 с.
4. Горбунова, О. Н. Финансовый мониторинг и проблемы финансового права [Текст] / О. Н. Горбунова // Известия высших учебных заведений. Правоведение. — 2002. — № 5. — С. 42–50.
5. Фитуни, Л. Л. Финансовый мониторинг [Текст] : [учебн.-метод. пособ.] / Л. Л. Фитуни ; под ред. А. Т. Никитина, С. А. Степанова. — М. : Изд-во МНЭПУ, 2002. — 552 с.
6. Про запобігання та протидію легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом : Закон України від 28.11.2002 р. [Текст] // ОВУ. — 2002. — № 50. — Ст. 2248.
7. Симовян, С. В. Финансовый мониторинг в банковской системе как средство противодействия легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем [Текст] : [монограф.] / С. В. Симовян. — Х. : Изд-во Нац. ун-та внутр. дел, 2004. — 281 с.
8. Клименко, А. О. Організаційні та правові засади діяльності банків щодо протидії легалізації доходів, здобутих злочинним шляхом [Текст] : [монограф.] / А. О. Клименко. — К. : Ун-т "Україна", 2006. — 186 с.
9. Вишневецький, В. М. Система фінансового права України в умовах переходу до ринкової економіки [Текст] : автореф. дис. на здобут. наук. ступ. канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 / В. М. Вишневецький ; Київ. нац. ун-т ім. Т. Шевченка. — К., 2001. — 22 с.

*Рекомендовано до друку кафедрою адміністративного та фінансового права  
Національного університету біоресурсів та природокористування України  
(протокол № 7 від 22 квітня 2010 року)*

Надійшла до редакції 06.09.2010

