

Міністрів України прийняти *Положення про державний контроль за діяльністю вищих навчальних закладів України*, у якому були б визначені: його поняття, мета, завдання та функції, принципи здійснення, система суб'єктів та їх повноваження, напрямки та форми контролю, основні засади взаємодії між суб'єктами контролю, координуючий орган з питань контролю та його повноваження, а також процедурні засади його здійснення.

**Список літератури:** 1. Про Основні напрями реформування вищої освіти в Україні: Указ Президента України від 12 вересня 1995 р. – № 832. 2. Про додаткові заходи щодо забезпечення розвитку освіти в Україні: Указ Президента України від 9 жовтня 2001 р. – № 941. 3. Про Національну доктрину розвитку освіти: Указ Президента України від 17 квітня 2002 р. – № 347. 4. Про заходи щодо вдосконалення системи вищої освіти України: Указ Президента України від 17 лютого 2004 р. – № 199. 5. Про невідкладні заходи щодо забезпечення функціонування та розвитку освіти в Україні: Указ Президента України від 4 липня 2005 р. – № 1013. 6. Державна національна програма «Освіта» («Україна XXI століття»): Затверджена Постановою Кабінету Міністрів України від 3 листопада 1993 р. – № 896. 7. Про затвердження Положення про державний вищий навчальний заклад: Постанова Кабінету Міністрів України від 5 вересня 1996 р. – № 1074. 8. Про розроблення державних стандартів вищої освіти: Постанова Кабінету Міністрів України від 7 серпня 1998 р. – № 1247. 9. Деякі питання запровадження зовнішнього незалежного оцінювання та моніторингу якості освіти: Постанова Кабінету Міністрів України від 25 серпня 2004 р. – № 1095. 10. Питання державної реєстрації вищих навчальних закладів: Постанова Кабінету Міністрів України від 15 березня 2006 р. – № 329. 11. Про схвалення Концепції Державної програми розвитку освіти на 2006-2010 роки: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 12 липня 2006 р. – № 396-р. 12. Опацький В. І. Сутність та види державного контролю за діяльністю вищих навчальних закладів України // *Право і безпека*. – 2007. – Т. 6. – № 1. – С. 31–34. 13. Конституція України // *ВВР України*. – 1996. – № 30. – Ст. 141. 14. Адміністративне право України. Академічний курс: Підруч.: У двох томах: Том 1. Загальна частина / Ред. колегія: В. Б. Авер'янов (голова). – К.: Юридична думка, 2004. – 584 с. 15. Гарашук В. М. Теоретико-правові проблеми контролю та нагляду у державному управлінні: Дис. ... докт. юрид. наук: 12.00.07. – Х., 2003. – 412 с. 16. Колпаков В. К. Адміністративне право України: Підручник. – К.: Юрінком Інтер, 1999. – 736 с. 17. Адміністративне право України: Підручник / Ю. П. Битяк, В. М. Гарашук, О. В. Дьяченко та ін.; За ред. Ю. П. Битяка. – К.: Юрінком Інтер, 2005. – 544 с. 18. Державне управління: Навч. посіб. / А. Ф. Мельник, О. Ю. Оболенський, А. Ю. Васіна, Л. Ю. Гордієнко; За ред. А. Ф. Мельник. – К.: Знання-Прес, 2003. – 343 с. 19. Про вищу освіту: Закон України від 17 січня 2002 р. // *ВВР України*. – 2002. – № 20. – Ст. 134.

*Надійшла до редакції 22.10.08*

*С. А. Буткевич*

## **ФІНАНСОВИЙ МОНІТОРИНГ ЯК ГАРАНТІЯ ЕКОНОМІЧНОЇ БЕЗПЕКИ ДЕРЖАВИ: ЗАРУБІЖНИЙ ТА ВІТЧИЗНЯНИЙ ДОСВІД**

Реформування державного управління в сфері економіки в будь-якій країні неможливо без постійного контролю за перебігом реформ. Фінансовий контроль слід визнати одним з основних чинників успішного проведення економічних реформ у державі.

У зв'язку з цим особливу роль у запобіганні та протидії легалізації коштів, одержаних злочинним шляхом, і фінансуванню тероризму повинен відігравати фінансовий моніторинг. Мета дослідження – визначення ролі фінансового моніторингу щодо забез-

печення економічної безпеки держави та використання у національному правовому полі передового зарубіжного досвіду.

Питання контролю завжди цікавили вчених-правознавців і знайшли своє відображення в багатьох наукових працях – О. Ф. Андрійко, О. М. Бандурка, Б. А. Бор'ян, В. М. Гарашук, І. П. Голосніченко, В. Т. Квіткін, Н. П. Кучерявенко, Л. А. Савченко, М. С. Студенікіна та ін. Але проблеми розвитку та функціонування фінансового моніторингу у вітчизняній юридичній літературі ще не знайшли свого належного відбиття.

Контроль – основний спосіб забезпечення законності та дисципліни в державному управлінні. Він є одним з найважливіших елементів державного управління, важливою функцією держави. Без організації та здійснення контролю неможлива робота державного апарату, інших державних структур.

Функція контролю присутня на будь-якій стадії організації державного управління (наприклад, при підготовці управлінського рішення, при поточній перевірці його реалізації та ін.). Контроль – це водночас і самостійна функція управління, і одна із складових управлінської діяльності в цілому. Особливо це притаманно сучасному багатоплановому управлінню. Англійці навіть увели термін «контролінг» (англ. controlling) – систематичний контроль, відслідковування ходу виконання поставлених завдань з одночасною корекцією роботи. Конкурує з ним термін «моніторинг», який означає практично те саме, що і контролінг. На нашу ж думку, контроль є самостійною функцією управління, яка не поглинається іншими і не є допоміжною, а пронизує усі інші, активно впливає на них, корегує і навіть формує нові функції та напрямки управлінської діяльності. Саме тому термін «контроль» поступово поглинається терміном «моніторинг».

Фінансовий контроль у сучасних умовах переходу до ринкових відносин скеровано на розвиток суспільного і приватного виробництва, він охоплює виробничу і невиробничу сфери, втілюється завдяки діяльності державних органів і органів місцевого самоврядування. Державний фінансовий контроль є різновидом державного контролю за фінансовою і господарською діяльністю суб'єктів. Але фінансовий контроль, на відміну від інших видів контролю за господарською діяльністю, провадиться щодо тих аспектів, які пов'язані із формуванням, цільовим розподілом і ефективним використанням коштів.

Сутність фінансового контролю полягає в тому, що суб'єкт управління фінансами здійснює перевірку того, як об'єкт, що управляється (державний або місцевий орган, бюджетна організація, підприємство будь-якої організаційно-правової діяльності і форми власності), дотримується законодавства [1].

Фінансовий контроль здійснюють усі без винятку органи держави, їх посадові особи та система органів, спеціально створених для проведення контрольних дій [2]. Законодавство чітко визначає контролюючого суб'єкта, коло його повноважень, однак у правовідносинах завжди правам кореспондують обов'язки, а обов'язкам – права іншого суб'єкта. У контрольних правовідносинах орган, що контролюється, наділений обов'язками виконувати вимоги контролера, і одночасно правами, наприклад, оскаржити дії контролерів.

Чинне законодавство передбачає два види фінансового моніторингу:

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'єктам первинного фінансового моніторингу, а також заходів з перевірки такої інформації відповідно до законодавства України;

2) внутрішній фінансовий моніторинг – діяльність суб'єктів первинного фінансового моніторингу щодо виявлення фінансових операцій, що підлягають обов'язковому фінансовому моніторингу, та інших фінансових операцій, що можуть бути пов'язані з легалізацією (відмиванням) доходів та фінансуванням тероризму [3].

Фактична різниця між видами моніторингу полягає у тому, що обов'язковий моніторинг здійснює Уповноважений орган (Державний комітет фінансового моніторингу України, далі – Держфінмоніторинг України), а внутрішній – суб'єкт первинного фінансового моніторингу. Таким чином, фінансовий моніторинг здійснюється не лише органами державного управління, але й іншими фінансовими установами всіх форм власності – суб'єктами первинного фінансового моніторингу (банки, страхові установи, товарні, фондові біржі, інститути спільного інвестування, гральні заклади, ломбарди, юридичні особи, які проводять будь-які лотереї та ін.). А об'єктом фінансового моніторингу є не лише рух публічних фондів, а і приватних.

Слід відзначити, що вітчизняні законодавці врахували помилки законодавців Російської Федерації (далі – РФ), які не включили до списку організацій, діяльність яких підлягає державному нагляду у зв'язку з запобіганням та протидією легалізації незаконно отриманих коштів, ігрові заклади, нотаріальні контори, організації, що здійснюють операції з дорогоцінними металами. На нашу думку, це слабе місце російського законодавства, оскільки перераховані вище установи можуть широко використовуватися для легалізації, тоді як контроль з боку держави над ними практично відсутній [4; 5].

Прийнята в 1990 р. міжнародна «Конвенція про відмивання, пошук, арешт та конфіскацію доходів, одержаних злочинним шляхом», до якої в 1995 р. долучилась Україна, поширює термін «відмивання» на «будь-яку економічну вигоду, набуту злочинним шляхом». У більшості країн (на відміну від України) кримінальне законодавство до діяльності, що призводить до появи «брудних» коштів, відносить ще й ухилення від сплати податків. У боротьбі з легалізацією коштів, одержаних злочинним шляхом, принципове значення має чітке розмежування відмивання коштів злочинного походження та легалізації доходів, прихованих від оподаткування. Слід зазначити, що без чіткого визначення протиправних дій, на які розповсюджуються заходи боротьби з легалізацією коштів незаконного походження, будь-які заходи щодо легалізації доходів, прихованих від надмірного оподаткування, будуть неефективними. У зв'язку з викладеним, доцільно включити до переліку суспільно небезпечних протиправних діянь, що передують легалізації доходів, ще й ухилення від сплати податків, зборів, інших обов'язкових платежів (ст. 212 Кримінального кодексу України) [3; 6; 7].

Варто зупинитися на досвіді Сполучених Штатах Америки (далі – США) щодо правового регулювання відповідальності за легалізацію злочинно набутих коштів іноземними клієнтами. Так, у зв'язку зі змінами у законодавстві даної держави з серпня 2000 р., країні, які предметом відмивання визначалися доходи, здобуті злочинним шляхом, опинились у нерівних умовах зі США. Оскільки поки в цих країнах вестиметься розслідування предикатного злочину, здійснюватимуться запити щодо наявності у порушників рахунка та коштів у банківських установах США за цим законом, на підставі вищезазначених запитів, буде здійснено безакцептне списання (адміністративна конфіскація) цих коштів з рахунків будь-яких іноземних клієнтів до бюджету США. При цьому повернути ці кошти власнику можна лише за його цивільним позовом, що також передбачає сплату позовних платежів, які стануть джерелом доходів бюджету. Однак коли американський правоохоронний орган, який конфіскував ці кошти, пред'явить суду запит, де буде зазначено, що вони незаконно вивезені з України до США і стосовно цього факту порушена та розслідується кримінальна справа, то претензії позивача будуть визнані неправомірними [8; 9].

Таким чином, країна-запитувач сама позбавляє себе цих коштів, оскільки її запит стане у суді основним доказом щодо обґрунтування відмови задовольнити позов власника цих коштів. При цьому, якщо в країні, з якої вивезені ці кошти, з часом було створено привабливі податкові та інвестиційні умови, їх власник знайшов би спосіб повернути ці кошти у свою країну. Але після їх адміністративної конфіскації в бюджет США повернути ці кошти в «потерпілу» країну вже не вдасться. Тому, з одного боку, запити

у США щодо незаконності розміщених там коштів нашими резидентами необхідно готувати дуже обережно та продумувати тексти запитів так, щоб не створити підстави для конфіскації розміщених там коштів. З іншого – при укладанні двосторонніх угод про усунення подвійного оподаткування з країнами, що мають «двостандартний» правовий режим боротьби з відмиванням доходів незаконного походження, необхідно закладати такі домовленості, щоб основна сума конфіскованих коштів (за винятком реальних витрат на їх виявлення та ін.) поверталась у країну резидента-власника.

Проаналізувавши нормативне забезпечення зарубіжних підрозділів фінансових підрозділів, на нашу думку, прогалиною у вітчизняній нормативній базі, що регламентує заходи із запобігання та протидії легалізації доходів, одержаних злочинним шляхом, зокрема боротьбу з тероризмом, є те, що Держфінмоніторинг України не віднесено до органів, що безпосередньо здійснюють боротьбу з тероризмом, незважаючи на те, що проведення цих заходів віднесено до його завдань [10; 3].

З урахуванням зарубіжного досвіду, в ч. 1 ст. 11 Закону України «Про запобігання та протидію легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом» доцільно зменшення суми, на яку проводиться фінансова операція, що підлягає обов'язковому фінансовому моніторингу з 80 тис. грн (приблизний еквівалент 16 тис. дол. США) до 50 тис. грн. Так, наприклад, у Фінляндії мінімальна сума, з якої починається проведення фінансового моніторингу становить 90 тис. фінських марок (близько 12 тис. дол. США), у США – 10 тис. дол. США та ін. [11].

Таким чином, кожна країна створює свою власну систему проведення фінансового моніторингу, уповноважуючи на те спеціально утворені державні або правоохоронні органи. У більшості країн заходи з проведення фінансового моніторингу зводяться до встановлення контролю з боку держави за походженням та рухом капіталів. Досвід зарубіжних країн свідчить, що робота підрозділів фінансових розвідок продуктивна лише за наявності відповідного нормативного забезпечення, ефективної системи збору і надання фінансової інформації та ідентифікації клієнтів фінансових установ.

На думку О. М. Горбунової, у фінансовій системі країни здійснюється система широкого фінансового моніторингу – спостереження за економічним розвитком держави та суспільства [12, с. 42]. Але, на нашу думку, такий моніторинг не входить до предмету правового регулювання нормами фінансового права, а належить до методів економічного дослідження.

Особливістю фінансового моніторингу є те, що він здійснюється на двох взаємопов'язаних рівнях. На першому рівні відбувається виявлення операцій, які підлягають обов'язковому фінансо-

вому моніторингу, та операцій, пов'язаних з легалізацією злочинних доходів та фінансуванням тероризму, шляхом порівняння нормативно закріплених ознак операцій, які підлягають обов'язковому та внутрішньому фінансовому моніторингу, та операцій, які проводить суб'єкт первинного фінансового моніторингу. А на другому – перевірка вищевказаної інформації щодо зв'язку фінансових операцій з легалізацією доходів, здобутих злочинним шляхом, і фінансуванням тероризму.

Метою фінансового моніторингу повинно бути не лише виявлення операцій, пов'язаних з легалізацією коштів, одержаних злочинним шляхом, але й викриття всіх злочинів у фінансово-кредитній системі. Тому доцільно створення підрозділу фінансової розвідки як центрального органу виконавчої влади з правоохоронним статусом.

Ми згодні з думкою науковців, які вважають фінансовий моніторинг особливою формою фінансового контролю, тому що:

1) об'єктом фінансового моніторингу є фінансові операції юридичних та фізичних осіб, які розглядаються з точки зору законності, доцільності, достовірності та економічної ефективності;

2) контрольованими об'єктами є підприємства, установи, організації всіх форм власності, а також фізичні особи, які здійснюють фінансові операції в межах фінансової системи України;

3) контролюючими суб'єктами є спеціальні державні органи та недержавні установи, наділені компетенцією в сфері фінансового моніторингу, при чому Держфінмоніторинг України є суб'єктом фінансово-правових відносин;

4) процес здійснення фінансового моніторингу нормативно регульований;

5) мета фінансового моніторингу – це попередження та виявлення фінансових операцій, що можуть бути пов'язані з легалізацією (відмиванням) злочинно отриманих доходів та фінансуванням тероризму;

6) фінансовий моніторинг здійснюється за допомогою методів спостереження та перевірки, у зв'язку з чим виникла назва органу – Держфінмоніторинг України (з лат. monitoring – це спостереження) [13].

На підставі викладеного фінансовий моніторинг можна визначити як особливу форму фінансового контролю, яка здійснюється уповноваженими органами в сфері запобігання та протидії легалізації (відмивання) доходів, одержаних злочинним шляхом, і фінансуванню тероризму.

Існування фінансового моніторингу як особливої форми фінансового контролю в Україні об'єктивно необхідно. Правильна організація діяльності відповідних суб'єктів, направлена на виявлення порушень чинного законодавства під час переміщення грошових фондів, забезпечить економічну безпеку держави, на-

дасть змогу розширити можливості національної економіки за рахунок капіталів, що залишаються на території країни, та податкових надходжень.

Таким чином, з метою забезпечення економічної безпеки держави у сфері відмивання незаконних доходів автором запропоновані внесення змін до ст. 1 Закону України «Про запобігання та протидію легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом» відносно включення до списку злочинів, що передують легалізації доходів; ст. 212 КК України, та ч. 1 ст. 11 – з метою зменшення суми, на яку проводиться фінансова операція, що підлягає обов'язковому фінансовому моніторингу з 80 тис грн. до 50 тис. грн; а також доповнень до ст. 4 Закону України «Про боротьбу з тероризмом» щодо включення Держфінмоніторингу України до переліку суб'єктів боротьби з тероризмом.

Фінансовий моніторинг визначено як особливу форму фінансового контролю, що здійснюється суб'єктами державного і первинного фінансового моніторингу та направлена на виявлення операцій, пов'язаних з легалізацією доходів, одержаних злочинним шляхом, і фінансуванням тероризму. Проведення фінансового моніторингу повинно сприяти виявленню та припиненню всіх порушень у фінансово-кредитній системі держави з метою забезпечення економічної безпеки держави.

**Список літератури:** 1. Грачева Е.Ю. Финансовый контроль / Е. Ю. Грачева, Г. П. Толстопятенко, Е. А. Рязькова. – М. : Камерон, 2004. 2. Грачёва Е.Ю. Финансовое право: Учеб. пособие / Е. Ю. Грачева, Э. Д. Соколова. – М.: Юристь, 2001. – 456 с. 3. Про запобігання та протидію легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом: Закон України від 28 листопада 2002 р. // ВВР України. – 2003. – № 1. – Ст. 2. 4. Алиев В. М. Разработка российского законодательства о противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных незаконным путём: некоторые дискуссионные вопросы / В. М. Алиев, Б. С. Болотский // Государство и право. – 1999. – № 6. – С. 44–50. 5. О противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем: Федеральный закон Российской Федерации от 7 августа 2001 г. // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2001. – № 45. – Ст. 4251. 6. Про ратифікацію Конвенції про відмивання, пошук, арешт та конфіскацію доходів, одержаних злочинним шляхом, 1990 рік: Закон України від 17 грудня 1997 р. // ВВР України. – 1998. – № 16. – Ст. 72. 7. Научно-практический комментарий Уголовного кодекса Украины от 5 апреля 2001 года / Под ред. Н. И. Мельника, Н. И. Хавронюка. – К.: Каннон; А.С.К., 2002. – 1216 с. 8. Учбова програма з міжнародної банківської справи та відмивання грошей (міжнародна). США, Міністерство фінансів, Федеральний учбовий центр правоохоронних органів – вересень 1999. – 474 с. 9. Сімов'ян С. В. Досвід США в здійсненні фінансового моніторингу / С. В. Сімов'ян // Право і безпека. – 2003. – № 3. – С. 175–178. 10. Про боротьбу з тероризмом: Закон України від 20 березня 2003 р. // ВВР України. – 2003. – № 25. – Ст. 180. 11. Аналітичний огляд деяких аспектів «відмивання» коштів та діяльності конвертаційних центрів в Україні, їх вплив на загальну економічну ситуацію в державі / МВС України, НЦБ Інтерполу в Україні. – К., 2001. 12. Горбунова О. Н. Финансовый мониторинг и проблемы финансового права / О. Н. Горбунова // Известия высших учебных заведений. Правоведение. – 2002. – № 5. – С. 42–50. 13. Клименко А. О. Організаційно-правові засади діяльності банків в системі заходів протидії легалізації доходів, здобутих злочинним шляхом: Дис... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Андрій Олексійович Клименко. – К., 2004. – 215 с.

*Надійшла до редколегії 21.10.08*