



**Ігор Гаєвський,**

кандидат юридичних наук, доцент,  
докторант Національної академії  
внутрішніх справ

УДК 342:347.73:351

## **Національна система фінансового моніторингу як компонент національної безпеки України: правові аспекти**

Загальновідомо, що національна безпека України є багатокомпонентним явищем, яке охоплює різноманітні сфери суспільних правовідносин.

Відповідно до Стратегії розвитку системи запобігання та протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, або фінансуванню тероризму на період до 2015 року для кожної держави питання боротьби з відмиванням доходів, одержаних злочинним шляхом, є питанням національної безпеки. Відмивання доходів, одержаних злочинним шляхом, є не лише суспільно небезпечним діянням, а і системною загрозою для фінансових ринків і національної економіки в цілому [1].

Як зазначив І. Б. Черкаський, на сучасному етапі наша держава переживає безпрецедентну консолідацію народу і чинної влади. Це зумовлено і драматичними подіями на сході України, і бажанням суспільства практично освоїти життєво важливі стандарти цивілізованої Європи [2].

Аналіз сучасних викликів та загроз національній безпеці показує, що відмивання коштів та фінансування тероризму (а особливо останнє) є неабияким подразником для нормального функціонування демократичної та правової держави.

Національна безпека завжди диктувала правила розвитку всіх світових держав, а в найрозвиненіших ступінь реалізації цього підходу доволі високий. При цьому важко переоцінити роль системи фінансового моніторингу – як оздоровлювача економіки та гаранта концепції взаємозв'язків приватного та державного (в т.ч. правоохоронного) секторів.

Сфера фінансового моніторингу, яка з роками поступово розширює свій мандат, стосується декількох ключових аспектів, серед яких запобігання та протидія:

- 1) легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом (з 2002-го року);
- 2) фінансуванню тероризму (з 2005-го року);

3) фінансуванню розповсюдження зброї масового знищення (з 2012-го року).

Вивченням та аналізом проблематики фінансового моніторингу в контексті загальнобезпекового простору займалась значна кількість науковців та практиків, серед найбільш відомих з яких можна відзначити Білоуса В. Т., Ковальчука А. Т., Копиленка О. Л., Користіна О. Є., Котляревського Я. В., Черкаського І. Б., Чернявського С. С., Чубенка А. Г. та ін. Однак, зважаючи на останні зміни у законодавстві це питання знаходиться під постійними еволюційними процесами, а отже його аналіз є затребуваним. Проведення антитерористичної операції також є причиною підвищеної актуальності до запропонованої у цій науковій статті проблематики.

Метою цієї статті є розкриття правових аспектів боротьби з відмиванням коштів як складової національної безпеки України, вивчення сутності та ролі національної системи фінансового моніторингу у вказаному контексті, а також надання пропозицій щодо удосконалення законодавства у цій сфері.

Першим документом незалежної України, яким були закладені основи концептуалізації державної політики національної безпеки була Концепція

(основи державної політики) національної безпеки України, що схвалена Верховною Радою України [3]. Парламентом рекомендовано Кабінету Міністрів України та всім суб'єктам виконавчої влади, які беруть участь у забезпеченні національної безпеки, керуватися у своїй роботі схваленою Концепцією.

Зазначена Концепція втратила чинність відповідно до Закону України «Про основи національної безпеки України» [4].

Незважаючи на те, що вказаний Закон було прийнято у червні 2003-го року, і на момент його прийняття Верховною Радою України вже було прийнято перший закон у сфері фінансового моніторингу (листопад 2012-го року) [5] ці два законодавчі акти, в той час, не стали структуровано пов'язаними в тій мірі, в якій це було необхідно.

Аналіз Закону України «Про основи національної безпеки України» показав, що його взаємозв'язки із регулюванням правовідносин у національній системі фінансового моніторингу обмежується лише деякими факторами.

Так, стаття 7 вказаного Закону передбачає основні реальні та потенційні загрози національній безпеці України, стабільності в суспільстві на сучасному етапі (табл. 1).

Таблиця 1

**Основні реальні та потенційні загрози національній безпеці України, стабільності в суспільстві на сучасному етапі**

№	Сфера	Реальні та потенційні загрози національній безпеці України, стабільності в суспільстві
1.	Державна безпека:	<ul style="list-style-type: none"> <li>- загроза посягань з боку окремих груп та осіб на економічний потенціал України, права і свободи громадян (абзац восьмий статті 7);</li> <li>- поширення організованої злочинної діяльності (абзац дев'ятий статті 7);</li> <li>- злочинна діяльність проти миру і безпеки людства, насамперед поширення міжнародного тероризму (абзац десятий статті 7);</li> <li>- загроза використання з терористичною метою ядерних та інших об'єктів на території України (абзац одинадцятий статті 7);</li> </ul>



		- можливість незаконного ввезення в країну зброї, боєприпасів, вибухових речовин і засобів масового ураження, радіоактивних і наркотичних засобів ( <i>абзац дванадцятий статті 7</i> ).
2.	Воєнна сфера та сфера безпеки державного кордону України:	- поширення зброї масового ураження і засобів її доставки ( <i>абзац шістнадцятий статті 7</i> ).
3.	Економічна сфера:	- «тінізація» національної економіки ( <i>абзац сорок третій статті 7</i> ).
4.	Цивільний захист:	- небезпека техногенного, у тому числі ядерного та біологічного, тероризму ( <i>абзац шістдесят п'ятий статті 7</i> ). Зазначена норма доповнена до Закону у 2015 році [6].
5.	Інформаційна сфера:	- комп'ютерна злочинність та комп'ютерний тероризм ( <i>абзац сімдесят сьомий статті 7</i> ).

Як показує зазначена таблиця більшість (4) реальних та потенційних загроз національній безпеці України з питань фінансового моніторингу складають загрози терористичного характеру, по дві загрози стосуються зброї масового знищення (ураження) та безпосередньо економічної безпеки; і ще одна поширен-

ню організованої злочинної діяльності.

У продовження стаття 8 Закону України «Про основи національної безпеки України» встановлює основні напрями державної політики з питань національної безпеки (табл. 2).

Таблиця 2

**Основні напрями державної політики з питань національної безпеки**

№	Сфера	Основні напрями державної політики з питань національної безпеки
1.	Зовнішньополітична сфера:	- участь у заходах щодо боротьби з міжнародними організованими злочинними угрупованнями та міжнародним тероризмом, протидія поширенню ядерної та іншої зброї масового ураження і засобів її доставки ( <i>абзац восьмий частини другої статті 8</i> ).
2.	Державна безпека:	- зосередження ресурсів і посилення координації діяльності правоохоронних, розвідувальних і контррозвідувальних органів України для боротьби з організованою злочинністю та наркобізнесом ( <i>абзац тринадцятий частини другої статті 8</i> ); - участь України в міжнародному співробітництві у сфері боротьби з міжнародною злочинністю, тероризмом, наркобізнесом, нелегальною міграцією ( <i>абзац чотирнадцятий частини другої статті 8</i> ).
3.	Воєнна сфера та сфера безпеки державного кордону України:	- боротьба з організованими злочинними угрупованнями, в тому числі міжнародними, які намагаються діяти через державний кордон України, в пунктах пропуску та виключній (морській) економічній зоні України ( <i>абзац двадцять четвертий частини другої статті 8</i> ).

4.	Економічна сфера:	<p>- забезпечення умов для сталого економічного зростання та підвищення конкурентоспроможності національної економіки (абзац тридцять п'ятий частини другої статті 8);</p> <p>- подолання «тінізації» економіки через реформування податкової системи, оздоровлення фінансово-кредитної сфери та припинення відпливу капіталів за кордон, зменшення позабанківського обігу грошової маси (абзац тридцять восьмий частини другої статті 8);</p> <p>- забезпечення збалансованого розвитку бюджетної сфери, внутрішньої і зовнішньої захищеності національної валюти, її стабільності, захисту інтересів вкладників, фінансового ринку (абзац тридцять дев'ятий частини другої статті 8).</p>
----	-------------------	---

Зазначені таблиці показують, що, наскільки це не парадоксально, але як загрозу національній безпеці прямо не визначено легалізацію (відмивання) доходів, одержаних злочинним шляхом. І це при тому, що відмивання коштів однозначно, як з теоретичної, так і з практичної точки зору безапеляційно виступає такою загрозою.

Такі висновки можливо зробити опираючись на положення (і навіть виключно на преамбулу) чинного Закону України «Про запобігання та протидію легалізації (відмивання) доходів, одержаних злочинним шляхом, фінансуванню тероризму та фінансуванню розповсюдження зброї масового знищення» (далі - Закон) [7].

Загальновідомо, що мета і призначення кожного закону, як правило, відображається у його преамбулі. Обґрунтування правової регламентації будь-якої сфери праводносин є надзвичайно важливим для розуміння не тільки предмета регулювання нормативного акта, а й причин, які стали основою дій законодавця щодо ухвалення цього нормативного акта.

У преамбулі нормативно-правового акта обґрунтовується необхідність ухвалення цього акта чи певних регуляторних норм, які є в ньому. Не маючи в тексті регулятивних норм та безпосередньої юриди-

чної сили, преамбула тим не менш є важливим елементом визначення не букви, а духу нормативного акта, що є підставою для певного тлумачення (в першу чергу – телеологічного) його норм.

Відповідно до преамбули Закону – він спрямований на захист прав та законних інтересів громадян, суспільства і держави, забезпечення національної безпеки шляхом визначення правового механізму протидії легалізації (відмивання) доходів, одержаних злочинним шляхом, фінансуванню тероризму та фінансуванню розповсюдження зброї масового знищення, а також формування загальнодержавної багатоджерельної аналітичної бази даних для надання правоохоронним органам України та іноземних держав можливості виявляти, перевіряти і розслідувати злочини, пов'язані з відмиванням коштів та іншими незаконними фінансовими операціями.

Закон був розроблений з метою усунення колізій, прогалин у сфері фінансового моніторингу та створення ефективного механізму протидії відмивання коштів, фінансуванню тероризму та розповсюдженню зброї масового знищення в Україні відповідно до Рекомендацій Групи з розробки фінансових заходів боротьби з відмиванням грошей (FATF) [8].



Згідно із преамбулою визначено спрямування Закону, яке полягає у двох складових:

- захисті прав та законних інтересів громадян, суспільства і держави;
- забезпеченні національної безпеки.

Тобто, під захистом національної системи фінансового моніторингу є своєрідний трикутник: громадянин – суспільство – держава. Цікавим є те, що ця тріада не охоплює таку складову як «людина», що є досить суперечливим. Закон спрямований не тільки на захист прав та законних інтересів громадянина України, а також, безумовно, і громадян інших держав та осіб без громадянства, які перебувають на території України. За таких умов гарантується і захист інтересів людини, а отже, це повинно бути відображено у Законі.

Друга складова – забезпечення національної безпеки. Відповідно до Закону України «Про основи національної безпеки України» національна безпека – це захищеність життя важливих інтересів людини і громадянина, суспільства і держави, за якої забезпечуються сталий розвиток суспільства, своєчасне виявлення, запобігання і нейтралізація реальних та потенційних загроз національним інтересам у сферах правоохоронної діяльності, боротьби з корупцією, прикордонної діяльності та оборони, міграційної політики, охорони здоров'я, освіти та науки, науково-технічної та інноваційної політики, культурного розвитку населення, забезпечення свободи слова та інформаційної безпеки, соціальної політики та пенсійного забезпечення, житлово-комунального господарства, ринку фінансових послуг, захисту прав власності, фондів ринків і обігу цінних паперів, податково-бюджетної та митної політики, торгівлі та підприємницької діяльності, ринку банківських послуг, інвестиційної політики, ревізійної діяльності, монетарної та валютної політики, захисту інформації, ліцензування,

промисловості та сільського господарства, транспорту та зв'язку, інформаційних технологій, енергетики та енергозбереження, функціонування природних монополій, використання надр, земельних та водних ресурсів, корисних копалин, захисту екології і навколишнього природного середовища та інших сферах державного управління при виникненні негативних тенденцій до створення потенційних або реальних загроз національним інтересам.

Тобто, Закон дуже широко визначає сферу його спрямування, оскільки законодавче визначення терміну «національна безпека» є достатньо повноосяжним і комплексним. Хоча основні акценти урегулювання суспільних відносин у національній системі фінансового моніторингу звісно ж стосуються в основному «фінансових» (економічних) сфер безпеки, які включають в себе ринок фінансових послуг, захист прав власності, фондовий ринок і обіг цінних паперів, ринок банківських послуг, а також боротьби із фінансуванням тероризму та фінансуванням розповсюдження зброї масового знищення.

Аналіз відповідних положень Закону України «Про основи національної безпеки України» надано вище.

Шляхи забезпечення досягнення поставленої в Законі мети знову ж таки встановлені на двокомпонентній основі:

- визначення правового механізму протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, фінансуванню тероризму та фінансуванню розповсюдження зброї масового знищення;

- формування загальнодержавної багатоджерельної аналітичної бази даних для надання правоохоронним органам України та іноземних держав можливості виявляти, перевіряти і розслідувати злочини, пов'язані з відмиванням коштів та іншими незаконними фінансовими операціями.

Обидва шляхи є різними по своїй суті, але рівнозначно важливими.

У теорії, в основному оперують поняттям «механізм правового регулювання», водночас термін «правовий механізм» не використовується.

Під правовим регулюванням розуміється цілеспрямований вплив права на суспільні відносини і поведінку осіб з метою їх впорядкування за допомогою системи спеціальних юридичних засобів.

З огляду на це, правовим механізмом протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, фінансуванню тероризму та фінансуванню розповсюдження зброї масового знищення є законодавче закріплення всіх заходів з фінансового моніторингу та можливість їх практичної реалізації через відповідне нормативно-правове забезпечення.

Другий шлях захисту прав та законних інтересів громадян, суспільства і держави, а також забезпечення національної безпеки – це формування загальнодержавної багатоджерельної аналітичної бази даних, яка надає можливості правоохоронним органам України та іноземних держав виявляти, перевіряти і розслідувати злочини, пов'язані з відмиванням коштів та іншими незаконними фінансовими операціями.

Основою для такої загальнодержавної багатоджерельної аналітичної бази даних є вже створена та працююча єдина інформаційна система у сфері запобігання та протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, фінансуванню тероризму та фінансуванню розповсюдження зброї масового знищення.

Згідно із Законом забезпечення функціонування та розвитку єдиної інформаційної системи покладається на центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері запобігання та протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, фінансуванню тероризму та фінансу-

ванню розповсюдження зброї масового знищення (Держфінмоніторинг). Правову основу зазначеної інформаційної системи становить відповідний акт Кабінету Міністрів України [9].

Відмивання коштів, фінансування тероризму та фінансування розповсюдження зброї масового знищення є суспільно небезпечними явищами міжнародного масштабу. Зусиллями однієї держави їх подолати не можливо, тому, як одним із пріоритетів національної безпеки має бути розвиток та укріплення національної системи фінансового моніторингу.

Враховуючи зазначене, правовою основою для цього має стати внесення змін до Закону України «Про основи національної безпеки України», якими пропонується:

1) доповнити визначення терміна «національна безпека» положеннями, що визначають національну безпеку як захищеність життєво важливих інтересів людини і громадянина, суспільства і держави, за якої забезпечуються сталий розвиток суспільства, своєчасне виявлення, запобігання і нейтралізація реальних та потенційних загроз національним інтересам, зокрема, у сфері запобігання та протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, або фінансуванню тероризму чи фінансуванню розповсюдження зброї масового знищення (зміни до абзацу другого статті 1 Закону);

2) включити Держфінмоніторинг до переліку суб'єктів забезпечення національної безпеки (зміни до статей 4, 9 Закону);

3) доповнити визначені реальні та потенційні загрози національній безпеці України, стабільності в суспільстві в економічній сфері такою загрозою, як «легалізація (відмивання) доходів, одержаних злочинним шляхом» (зміни до статті 7 Закону);

4) визначити, як один із основних напрямів державної політики з питань національної безпеки Украї-

ни в економічній сфері як «забезпечення ефективного функціонування та розвитку національної системи фінансового моніторингу та здійснення заходів із запобігання та протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом» (зміни до статті 8 Закону).

Зміни в законодавство також мають базуватись на європейському векторі розвитку України та йти в лейтмотив із Угодою про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони [10].

Крім того, важливим правовим підґрунтям для розвитку національної системи фінансового моніторингу як складової національної безпеки України має стати нова стратегія розвитку системи запобігання та протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, фінансуванню тероризму та фінансуванню розповсюдження зброї масового знищення на період до 2020 року. Цей документ має стати орієнтиром для розв'язання ключових проблем шляхом об'єднання зусиль державних органів і приватного сектору.

### Список використаних джерел

1. *Про схвалення Стратегії розвитку системи запобігання та протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, або фінансуванню тероризму на період до 2015 року*, 9 березня 2011 р. № 190-р // Урядовий кур'єр. – 2011. – № 88.
2. *Черкаський І. Б.* Нове законодавство з протидії відмиванню злочинних доходів – ключовий інструмент фінансової безпеки країни / І. Б. Черкаський // Урядовий кур'єр. – 2014. – № 211. – С. 7.
3. *Про Концепцію (основи державної політики) національної безпеки України*: постанова Верховної Ради України, 16 січня 1997 р. № 3/97-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1997. – № 10. – Ст. 85.
4. *Про основи національної безпеки України*: Закон України, 19 червня 2003 р. № 964-IV // Офіційний вісник України. – 2003. – № 29. – Ст. 38.
5. *Про запобігання та протидію легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, або фінансуванню тероризму*: Закон України, 28 листопада 2002 р. № 249-IV // Голос України. – 2002. – № 233.
6. *Про внесення змін до деяких законодавчих актів України*: Закон України, 12 лютого 2015 р. № 186-VIII // Голос України. – 2015. – № 39.
7. *Про запобігання та протидію легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, фінансуванню тероризму та фінансуванню розповсюдження зброї масового знищення*: Закон України, 14 жовтня 2014 р. № 1702-VII // Голос України. – 2014. – № 216.
8. *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)
9. *Деякі питання Єдиної державної інформаційної системи у сфері запобігання та протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, фінансуванню тероризму та фінансуванню розповсюдження зброї масового знищення*: постанова Кабінету Міністрів України, 14 травня 2015 р. № 299 // Офіційний вісник України. – 2015 р. – № 40. – Ст. 156.
10. *Угода про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони*, 27 червня 2014 р. // Офіційний вісник України. – 2014. – № 75. – Ст. 83.

**Гаєвський І. М. Національна система фінансового моніторингу як компонент національної безпеки України: правові аспекти**

Розкрито правові аспекти боротьби з відмиванням коштів як складової національної безпеки України. Вивчено сутність та роль національної системи фінансового моніторингу у вказаному контексті. Надано пропозиції щодо удосконалення законодавства у цій сфері.

**Ключові слова:** національна система фінансового моніторингу, національна безпека, відмивання коштів, фінансуванню тероризму, загрози, фінансовий моніторинг.

**Гаевский И. Н. Национальная система финансового мониторинга как компонент национальной безопасности Украины: правовые аспекты**

Раскрыты правовые аспекты борьбы с отмытием денег как составляющей национальной безопасности Украины. Изучена сущность и роль национальной системы финансового мониторинга в указанном контексте. Предоставлены предложения относительно усовершенствования законодательства в этой сфере.

**Ключевые слова:** национальная система финансового мониторинга, национальная безопасность, отмытие денег, финансирование терроризма, угрозы, финансовый мониторинг.

**Gaievskiy I. The national system of financial monitoring as a component of the national security of Ukraine: the legal aspects**

The legal aspects of combating with money laundering as part of the national security of Ukraine was disclosed. The nature and role of the national financial monitoring system was studied in the given context. The proposals was improved about legislation in this area.

**Key words:** the national system of financial monitoring, national Security, money laundering, terrorist financing, threats, financial monitoring.