



Володимир Першин,
кандидат юридичних наук,
начальник відділу міжнародних зв'язків
Національної академії прокуратури України

УДК 336.025: 347.73

Державний фінансовий моніторинг: завдання та функції

Будь-яка держава намагається побудувати власну фінансову систему таким чином, щоб вона якнайменше відповідала за реалізацію наступних складових:

1) забезпечення належного функціонування грошового обігу;

2) оптимальне співвідношення вироблених товарів, наданих послуг тощо всередині держави та кількості надрукованих (виpusчених) грошових знаків із метою контролю інфляційних процесів;

3) позиціонування вітчизняної грошової одиниці як надійного засобу поточних платежів та довготермінових інвестицій;

4) забезпечення внутрішніх потреб (виплата заробітної плати, підтримка невиробничих сфер, закупівлі за держаний кошт) тощо.

Разом із тим, до не самих широко анонсованих, проте від того не менш публічно важливих складових діяльності держави у фінансовому секторі, без всякого сумніву, відноситься фінансовий моніторинг. Явище, сутність якого полягає у спостереженні за потоками фінансових коштів певних обсягів. Чому це важливо та потрібно? Передовсім, такого роду діяльність, серед іншого, дозволяє державі

здійснювати реальне запобігання та протидію легалізації (відмивання) доходів, одержаних злочинним шляхом, фінансуванню тероризму та фінансуванню розповсюдження зброї масового знищення. Фактично ми маємо можливість говорити про те, що фінансовий моніторинг є одним із елементів публічного обов'язку держави.

Рівень злочинності, в тому числі і економічної, на жаль, має в Україні тенденцію до зростання. Такі ж невтішні показники мають місце стосовно легалізації (відмивання) доходів, одержаних злочинним шляхом. Значною мірою вказане обумовлено загальним погіршенням криміногенної ситуації в державі та становленням системи фінансового моніторингу в Україні, наявністю низки невирішених у цьому зв'язку проблем. Наразі ми є свідками активного розвитку фінансового законодавства та намагання з боку держави здійснювати реальне запобігання та протидію легалізації (відмивання) доходів, одержаних злочинним шляхом.

Певні питання системи фінансового моніторингу досліджували такі фахівці як О. Ф. Андрійко, В. Т. Білоус, О. М. Бандурка, С. А. Бутке-

вич, С. В. Васильчак, Л. К. Воронова, В. А. Журавель, А. Т. Ковальчук, Н. Р. Нижник, В. А. Некрасов, О. П. Орлюк, Л. А. Савченко, С. В. Сімов'ян, С. Г. Стеценко, О. Є. Користін, Н. Я. Якимчук та інші. Водночас, аспекти досліджуваного явища в контексті його завдань та функцій ще не стали в Україні базою для системних юридичних наукових пошуків.

Метою даної публікації є розкриття завдань та функцій державного фінансового моніторингу як організаційно-правового явища.

Держава за своєю природою та соціальним призначенням намагається створити для людини належні та комфортні умови для проживання, безпечного існування та можливості для реалізації своїх прав. Серед іншого це досягається за рахунок створення організаційно-правових механізмів, які забезпечуватимуть (мінімізуватимуть) можливості для легалізації (відмивання) доходів, одержаних злочинним шляхом, та фінансування тероризму.

У своїх попередніх публікаціях ми зупинялись на тій обставині, що невирішеними (чи недостатньо опрацьованими на сьогодні) є питання, які тієї чи іншою стороною торкаються проблематики публічно-правового регулювання фінансового моніторингу, серед них:

- теоретико-методологічні та гносеологічні засади становлення системи фінансового моніторингу;

- легалізація (відмивання) доходів, одержаних злочинним шляхом, та тероризм у світлі глобалізаційних тенденцій;

- гносеологічні аспекти формування системи протидії легалізації злочинних доходів та фінансуванню тероризму: міжнародний досвід;

- історичні передумови та етапи розвитку правового регулювання протидії легалізації злочинних доходів та фінансуванню тероризму в Україні;

- фінансовий моніторинг через призму публічного обов'язку держави, його сутність та принципи;

- функції фінансового моніторингу;

- розбудова системи фінансового моніторингу як публічний обов'язок держави;

- суб'єктний склад первинного фінансового моніторингу.

- роль фінансових установ у якісному функціонуванні системи фінансового моніторингу;

- суб'єкти господарювання та суб'єкти професійної діяльності в системі фінансового моніторингу [1, с. 216].

Фінансовий моніторинг узагалі, а державний фінансовий моніторинг тим паче повинен розглядатись крізь призму публічного обов'язку держави? Причин обґрунтованості такого варіанту постановки питання є багато, вкажемо лише ключові:

- по-перше, це впливає із загально-соціального призначення держави, яким у широкому сенсі є забезпечення добробуту та реалізації прав громадян, в тому числі і на проживання в умовах мінімального рівня злочинності, відсутності терористичної загрози та небезпеки застосування зброї масового знищення;

- по-друге, це базується на сприйнятті функцій держави, таких як безпекова, економічна, фінансова;

- по-третє, налагодження та подальше функціонування системи фінансового моніторингу об'єктивно неможливе без держави, оскільки потребує за діяння низки потужних державних інституцій, передовсім із фінансового та правоохоронного сектору;

- по-четверте, міжнародні зобов'язання України як члена світової спільноти держав, учасника низки наддержавних утворень, а також підписання нашою державою низки важливих міжнародних документів засвідчують обов'язок саме держави дотримуватись взятих на себе зобов'язань.

На наше переконання, під фінансовим моніторингом необхідно розуміти публічний обов'язок держави, що полягає у необхідності створення



та забезпечення підтримки функціонування організаційно-правового механізму, який дозволить констатувати фінансові операції сумнівного характеру, комплексно аналізувати отриману інформацію та, у необхідних випадках, інформувати правоохоронні органи держави, із чітко визначеною кінцевою метою всіх вищевказаних елементів, якою є мінімізація легалізації (відмивання) доходів, одержаних злочинним шляхом.

Виходячи із цього можуть бути сформульовані наступні ознаки, які характеризують сутність фінансового моніторингу:

- по-перше, це публічний обов'язок держави, який впливає із призначення держави та взятих на неї соціальних внутрішньодержавних та публічних міжнародних зобов'язань;

- по-друге, це організаційно-правове явище, послідовність здійснення якого чітко визначена нормами передовсім публічного права;

- по-третє, це певний механізм, тобто система взаємодіючих структур (суб'єктів), ключовою метою взаємодії яких є саме спостереження та виявлення підозрілих чи сумнівних фінансових операцій;

- по-четверте, це не просто констатація певних обставин фінансово-правового характеру, це можливість та фактично обов'язок комплексно аналізувати отриману інформацію та доходити певних висновків, наслідком яких є вжиття певних запобіжних чи припинювальних процесуальних дій;

- по-п'яте, чітко виокремлена можливість щодо інформування правоохоронних органів держави стосовно фінансово неідеальних дій тих чи інших суб'єктів правових відносин;

- по-шосте, кінцевою метою діяльності системи фінансового моніторингу є мінімізація легалізації (відмивання) доходів, одержаних злочинним шляхом.

Що торкається принципів фінансового моніторингу, то ми маємо враховувати існуючі підходи щодо

принципів публічно-правової діяльності. Скажімо, С. Г. Стеценко у рамках адміністративно-правової парадигми справедливо стверджує, що важливим фактором розуміння суті публічного управління є усвідомлення його принципів, під якими розуміються основні засади, закономірності, на яких базується публічне управління. Значення принципів адміністративного права полягає в тому, що вони завдяки здійснюваному свідомо узагальненню, у стислому виді відображають найсуттєвіші характеристики вказаної галузі права. Оскільки формулювання принципів – це свідомо творча діяльність науковців, практиків, фахівців у сфері адміністративного права та державного управління, доцільно відобразити такі вимоги до принципів публічного управління:

- відповідність нормам чинного законодавства;

- відображення найсуттєвіших, ключових закономірностей державного управління;

- відповідність меті публічного управління [2, с. 52-53].

Закон України від 14 жовтня 2014 р. № 1702-VII «Про запобігання та протидію легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, фінансуванню тероризму та фінансуванню розповсюдження зброї масового знищення» у статті 5 визначив, що система фінансового моніторингу складається з первинного та державного рівнів. Суб'єктами первинного фінансового моніторингу є:

1) банки, страховики (перестраховики), страхові (перестрахові) брокери, кредитні спілки, ломбарди та інші фінансові установи;

2) платіжні організації, учасники чи члени платіжних систем;

3) товарні та інші біржі, що проводять фінансові операції з товарами;

4) професійні учасники фондового ринку (ринку цінних паперів);

5) оператори поштового зв'язку, інші установи, які проводять фінансові операції з переказу коштів;

6) філії або представництва іноземних суб'єктів господарської діяльності, які надають фінансові послуги на території України;

7) спеціально визначені суб'єкти первинного фінансового моніторингу;

8) інші юридичні особи, які за своїм правовим статусом не є фінансовими установами, але надають окремі фінансові послуги.

Своєю чергою, суб'єктами державного фінансового моніторингу є Національний банк України, центральний орган виконавчої влади з формування та забезпечення реалізації державної політики у сфері запобігання і протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, або фінансуванню тероризму, Міністерство юстиції України, центральні органи виконавчої влади, що забезпечують формування державної політики у сфері надання послуг поштового зв'язку, у сфері економічного розвитку, Національна комісія з цінних паперів та фондового ринку, Національна комісія, що здійснює державне регулювання у сфері ринків фінансових послуг, спеціально уповноважений орган [3].

До певної міри може бути об'єктивною позиція, відповідно до якої при належній увазі до функціонування суб'єктів первинного фінансового моніторингу, державна система, своєю чергою, буде теж ефективною. Тут є певна взаємозалежність. Тому певні пропозиції, які лунають стосовно удосконалення первинного фінансового моніторингу, можуть бути корисними і для державного з точки зору комплексного підходу держави до вказаних питань.

Так, Б.І. Сюркало запропоновано використовувати систему індикаторів для суб'єктів первинного фінансового моніторингу. Зазначена система індикаторів, на думку вказаного автора, надасть не тільки впевненість у віднесенні кожної конкретної операції до системи моніторингу, але і дозволить полегшити роботу спеціалізованого органу фінансового контролю, скоротить терміни розгляду опе-

рації, а також створить можливості для попередньої автоматизованої обробки операцій на предмет фінансового моніторингу.

Запропонованими індикаторами можуть бути наступні співвідношення:

- сума операції до щоденної суми виручки від реалізації;
- частка суми операції в річному доході від реалізації;
- сума місячного прибутку до суми операції;
- сума операції до щоденного (щомісячного) грошового обороту;
- сума операції до собівартості виготовленої продукції за місяць.

Зазначені співвідношення не є комерційною або банківською таємницею і можуть бути використані суб'єктами первинного фінансового моніторингу без обмежень [4, с. 52-53].

Ще одне явище із ринку надання фінансових послуг, яке потенційно може використовуватись не тільки у правомірних цілях, а відтак є актуальним з точки зору побудови системи фінансового моніторингу – платіжні системи. На сьогодні, як на шпальтах «Публічного права» стверджує М. А. Пожидаєва, платіжний простір України уявляє собою значну кількість різних за видами платіжних систем, систем розрахунків, систем переказу коштів, діяльність переважної більшості яких пов'язана з функціонуванням банківської системи України. За допомогою цих систем відбувається безперервний переказ коштів, виконуються численні розрахунки за зобов'язаннями як усередині країни, так і за її межами [5, с. 134]. Нам видається, що належним чином організований моніторинг за цим зрізом фінансового сектору суттєво покращить стан справ із фінансовим моніторингом у державі загалом.

Ми погоджуємося із точкою зору А. Т. Ковальчука та А. В. Матіуса, що в пострадянських (в т.ч. й українських) реаліях тіньові стосунки та відносини тією чи іншою мірою охопи-



ли практично всю сферу підприємницької діяльності, однак зовсім некоректно на цьому факті робити спробу «узаконити» даний шлейф суспільних аномалій. Тіньове право в економічній системі обернено пропорційне досконалості та мірі розвитку фінансового права. Фінансове право України має вводити весь спектр фінансових відносин у ринкову систему, а тіньові прояви фінансової діяльності максимально гальмувати та у визначених чинним законодавством рамках цілеспрямовано впорядковувати [6, с. 394]. У цьому зв'язку державний фінансовий моніторинг і має стати тим запобіжником, який не дасть змоги тіньовому сектору взяти верх.

Основні принципи функціонування та державного регулювання фінансового ринку в Україні повинні відповідати принципам, що розроблені міжнародними організаціями у сфері контролю та нагляду за фінансовими ринками, а саме – Міжнародною організацією комісій по цінних паперах (International Organization of Securities Commissions, IOSCO), Мі-

жнародною організацією страхових наглядачів (International Association of Insurance Supervisors, IAIS), Фінансовою комісією з проблем відмивання капіталів (Financial Action Task Force, FATF) та Комітетом з питань платіжних та розрахункових систем (CPSS), які полягають у забезпеченні прозорості, фінансової стійкості, платоспроможності та відповідальності [7, с. 124]. Тим самим Україна продемонструє свій напрям дій у вказаному секторі суспільного життя.

Насамкінець зазначимо, що державний фінансовий моніторинг є дієвим інструментом виявлення та припинення незаконних дій щодо легалізації доходів, одержаних злочинним шляхом. Значна кількість «вузьких місць» потребує більш системного дослідження з метою виходу на конкретні зміни до чинного законодавства та пропозиції змін у діяльності відповідних публічно-правових інституцій. Загалом же успіх у боротьбі з такого роду незаконними діями залежить від усіх: суспільства, держави, суб'єктів первинного та державного фінансового моніторингу.

Список використаних джерел

1. *Першин В. Г.* Фінансовий моніторинг як організаційно-правове явище: сутність та принципи / В. Г. Першин // Порівняльно-аналітичне право. – 2016. – № 5. – С. 216 – 218. - [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.par.in.ua/5_2016/65.pdf
2. *Стеценко С. Г.* Адміністративне право України: навч. посіб. / С. Г. Стеценко. – Вид. 3-тє, перероб. та доп. – К.: Атіка, 2011. – 624 с.
3. *Про запобігання та протидію легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, фінансуванню тероризму та фінансуванню розповсюдження зброї масового знищення: Закон України від 14 жовтня 2014 року № 1702-VII // Відомості Верховної Ради України. – 2014. – № 50-51. – Ст. 2057*
4. *Сюркало Б. І.* Напрями вдосконалення системи державного фінансового моніторингу / Б. І. Сюркало // Ефективна економіка. – 2011. - № 11. - [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.economy.nayka.com.ua/?op=1&z=779>
5. *Пожидаєва М. А.* Діяльність платіжних систем як предмет фінансово-правового регулювання / М. А. Пожидаєва // Публічне право. – 2016. – № 2. – С. 134-142.
6. *Ковальчук А. Т.* Фінансове право: проблеми розвитку та застосування: Монографія / [А. Т. Ковальчук, А. В. Матіос]; за заг. ред. Л. К. Воронової. – К.: Парламентське вид-во, 2010. – 480 с

7. *Муравйов К. В.* Правові засади становлення фінансового ринку в Україні / К. В. Муравйов // Публічне право. – 2016. – № 1. – С. 120-125.

Першин В. Г. Державний фінансовий моніторинг: завдання та функції

В статті проаналізовано сутність державного фінансового моніторингу, його пріоритетні завдання та функції. Акцентовано увагу та невіршених раніше частинах вказаної проблеми. Наведено фактори, які свідчать про взаємозв'язок первинного та державного фінансового моніторингу.

Ключові слова: державний фінансовий моніторинг, держава, фінансове право, легалізація доходів.

Першин В. Г. Государственный финансовый мониторинг: задачи и функции

В статье проанализированы сущность государственного финансового мониторинга, его приоритетные задачи и функции. Акцентировано внимание на нерешенных ранее частях указанной проблемы. Приведены факторы, которые свидетельствуют о взаимосвязи первичного и государственного финансового мониторинга.

Ключевые слова: государственный финансовый мониторинг, государство, финансовое право, легализация доходов.

Pershin V. The State financial monitoring: objectives and functions

The article analyzes the essence of the state financial monitoring, its priorities and functions. Focused on the unsolved parts of this problem. The factors that indicate the relationship of initial and state financial monitoring.

Key words: state financial monitoring, the state, Finance law, the legalization of incomes.