УДК 347.731
DOI https://doi.org/10.32847/ln.2020.10.28

Мельник О.П.
к.ю.н., доцент,
доцент кафедри фінансового права
Університет державної фіскальної служби України

Божук І.І.
здобувач першого (бакалаврського) рівня вищої освіти
Навчально-науковий інститут права
Університету державної фіскальної служби України

ТЕНДЕНЦІЇ РОЗВИТКУ ФІНАНСОВОГО МОНІТОРИНГУ В УКРАЇНІ ТА СВІТОВА ПРАКТИКА

Постановка проблеми. З метою запобігання використання фінансової системи держави для легалізації доходів, одержаних злочинним шляхом, і гарантування стабільності фінансової системи держава в особі компетентних правоохоронних і контролюючих органів створює систему заходів правового й організаційного характеру. Одним із таких напрямів є здійснення фінансового моніторингу.

Саме для подолання проблеми відмивання коштів органами державної влади розробляються і впроваджуються нормативно-правові акти, що регламентують межі необхідної поведінки учасників фінансових правовідносин, які сприяють ефективному та сталому функціонуванню фінансової системи держави.

Огляд останніх досліджень і публікацій. Сьогодні не піддається сумніву, що відмивання грошей є одним зі способів ведення бізнесу та є чимось прийнятним для бізнес-середовища. Контролювати цей процес щороку стає дедалі важче, не кажучи вже про повне викорінення цієї соціально-економічної деструкції. Ріст організованої злочинності нині є хоч і небажаною, однак неминучою складовою частиною глобальної економіки та фінансів.

Саме тому запобігання та протидія легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, або фінансуванню тероризму перебувають у центрі підвищеної уваги науковців і практиків, адже подолання цієї проблеми сприятиме становленню і розвитку фінансової системи України як демократичної та правової держави.

Питанням здійснення фінансового моніторингу у системі запобігання і протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, і фінансуванню тероризму присвячені праці вітчизняних вчених і практиків М.Я. Азарова, П.П. Андрушка, В.І. Антипова, А.В. Базилюка, О.І. Барановського, З.С. Варналія, О.О. Глущенка, С.Г. Гуржія, І.Б. Дзедзик, В.А. Журавля, В.С. Зеленецького, О.Є. Користіна, М.Є. Короткевича, В.Л. Кротюка, Д.А. Леонова, А.І. Мокія, В.М. Поповича, В.А. Предборського, О.І. Римарука, О.В. Турчинова, Д.А. Файєра, М.І. Флейчук, Я.В. Янушевича, С.М. Ярового.

Формулювання завдання дослідження. Метою статті є правовий аналіз сутності й особливостей здійснення фінансового моніторингу в Україні, а також виокремлення сучасних проблем і шляхів їх вирішення, враховуючи досвід зарубіжних країн.

Виклад основного матеріалу. Основним видом правопорушень, які характеризуються найвищою складністю та завдають найбільшу шкоду економіці держав як в усьому світі, так і в Україні, є економічні злочини. За оцінками

багатьох аналітиків, обсяги тіньової економіки – лише одного з видів економічних злочинів в Україні – величезні та наближаються до 40 млрд дол. на рік, або охоплюють до половини української економіки. Внаслідок цього значно знижується фінансування оборони, освіти, науки, охорони здоров'я, розвитку інфраструктури та ін. У зв'язку з цим держава здійснює постійний пошук способів протидії таким явищам. Використання фінансового моніторингу продовжує набирати оберти та вже стосується не тільки підприємств, але й звичайних фізичних осіб. Проводиться не лише моніторинг фінансових операцій фінансових установ, але і моніторинг походження грошових коштів при здійсненні платежу за квартиру, автомобіль чи розміщенні депозиту в банку.

Для проведення належного та дієвого фінансового моніторингу підготовка сучасних висококваліфікованих фахівців для боротьби з економічними правопорушеннями стає актуальною, вона набуває державного значення.

Фінансовий моніторинг – сукупність заходів, які здійснюються суб'єктами фінансового моніторингу щодо запобігання та протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, або фінансуванню тероризму, що передбачають проведення державного фінансового моніторингу та первинного фінансового моніторингу.

Фінансовий моніторинг становить діяльність із виявлення та протидії сумнівним грошовим потокам. Суб'єкти фінансового моніторингу повинні повідомляти про випадки, коли клієнт не може пояснити легальне походження своїх грошей (джерела походження), які використовуються для платежу.

Система фінансового моніторингу ґрунтується на швидкому обміні інформацією між спеціально уповноваженим органом виконавчої влади з питань фінансового моніторингу та суб'єктами первинного фінансового моніторингу. Частина відносин із фінансового моніторингу за своїм змістом і комплексом заходів є близькою до фінансового контролю.

На думку М. Прошуніна, фінансовий моніторинг є процедурою нормативно закріплених інформаційних, фінансово-контрольних процедур, здійснюваних органами й агентами (суб'єктами фінансового моніторингу), основною метою яких є запобігання використання фінансової системи для легалізації злочинних доходів і фінансування тероризму [1, с. 12]. Тобто у науковій праці щодо поняття «фінансовий моніторинг» науковець обмежується системою законодавчо закріплених процедур, пов'язаних не із самим державним фінансовим контролем загалом, а тільки з операціями щодо легалізації доходів, отриманих злочинним шляхом, і фінансуванням тероризму.

Ця проблема перебуває в центрі уваги міжнародних організацій, таких як ООН, Рада Європи, Світовий банк, Міжнародний валютний фонд, Група з розроблення фінансових заходів боротьби з відмиванням грошей (FATF).

Впродовж тривалого періоду незалежна Україна не мала необхідного досвіду та відповідного законодавства у сфері запобігання та протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом (далі – загальноприйняте скорочення AML / CFT – Anti-Money Laundering / Combating the Financing of Terrorism), а фінансова система України перебувала на етапі розвитку. Тому були вжиті деякі основні заходи, що дали можливість тоді сформувати національну систему запобігання та протидії легалізації коштів, отриманих злочинним шляхом.

Зокрема, головними подіями щодо формування національної системи стали: розроблення та прийняття основних нормативно-правових актів у сфері AML, запровадження в дію рекомендованих і загальноприйнятих міжнародних інструментів протидії, а також початок співробітництва з міжнародними організаціями у сфері AML і впровадження рекомендованих стандартів у цій сфері.

Так, згідно із Законом України «Про запобігання та протидію легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом,

фінансуванню тероризму та фінансуванню розповсюдження зброї масового знищення» [2] до суб'єктів державного фінансового моніторингу належать органи держави, які займаються державним регулюванням і наглядом у сфері AML. Законом уповноваженими державними органами регулювання та нагляду у досліджуваній сфері встановлено: Національний банк України, Національну комісію з цінних паперів і фондового ринку, Національну комісію, що здійснює державне регулювання у сфері ринків фінансових послуг України, Міністерство фінансів України, Міністерство юстиції України, Міністерство інфраструктури України, Міністерство економічного розвитку і торгівлі України; а також Спеціально уповноважений орган – Державну службу фінансового моніторингу (далі – Держфінмоніторинг, ДСФМУ).

Нині нормативно-правова база, що стосується національної системи протидії легалізації доходів, одержаних злочинним шляхом, повна та різноманітна і ґрунтується на таких головних нормах, як:

– норми про запровадження спеціальних превентивних заходів, які ускладнюють ML;

– норми, що регулюють діяльність державних органів і їх нагляд у досліджуваній сфері;

– норми, які забезпечують правоохоронні органи інформацією про дії та осіб, пов'язаних із ML, одержаною від Держфінмоніторингу у формі упорядкованих матеріалів;

– норми, згідно з якими встановлюється адміністративна та кримінальна відповідальність за ML;

– положення національного законодавства, які врегульовують питання участі у міжнародному співробітництві, та ін. [3].

Проте сьогодні ця система потребує змін та удосконалень, оскільки глобалізаційні фінансові процеси торкнулися й України. В умовах трансформаційних змін державотворчих процесів в Україні виникають нові можливості для проведення системного реформування процесів фінансового моніторингу на різних рівнях різними органами влади, а також розробки інструментів його здійснення.

Позитивним зрушенням є те, що 28 квітня 2020 р. набуває чинності новий Закон України «Про запобігання та протидію легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, фінансуванню тероризму та фінансуванню розповсюдження зброї масового знищення» [4].

Цей Закон про фінансовий моніторинг [4] спрямований на захист прав і законних інтересів громадян, суспільства і держави, забезпечення національної безпеки шляхом визначення правового механізму запобігання та протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, фінансуванню тероризму та фінансуванню розповсюдження зброї масового знищення.

Зокрема, ним передбачено застосування ризик-орієнтованого підходу суб'єктами первинного фінансового моніторингу при проведенні належної перевірки своїх клієнтів і перехід до кейсового звітування про підозрілі операції (діяльність) своїх клієнтів. Застосування ризик-орієнтованого підходу є загальноприйнятною практикою, яка широко розповсюджена на території Європейського Союзу. Метою запровадження такого підходу є оптимізація використання ресурсів і підвищення ефективності та результативності заходів завдяки раціональному налаштуванню внутрішніх процедур із фінансового моніторингу, що дозволяють регулювати інтенсивність вжиття превентивних заходів пропорційно виявленим ризикам.

Крім того, ризик-орієнтований підхід є прогресивним і дієвим механізмом попередження, обмеження та / або зниження до прийнятного рівня ризиків легалізації (відмивання) доходів, одержаних злочинним шляхом, фінансування тероризму та фінансування розповсюдження зброї масового знищення, а також недопущення здійснення фінансових операцій у великих обсягах, проведення яких може наражати на здійснення ризикової діяльності.

Також збільшено порогову суму та зменшено кількість ознак для обов'язкового звітування щодо фінансових операцій, про які суб'єкти первинного фінансового моніторингу зобов'язані повідомляти Держфінмоніторинг, а саме залишено обов'язок повідомляти про фінансові операції на суму більше 400 тис. грн (зараз – 150 тис. грн) і пов'язані з готівкою, переказом коштів за кордон, політично значущими особами та клієнтами з держав, що не виконують рекомендації міжнародних, міжурядових організацій, що провадять діяльність в антилегалізаційній сфері. Крім цього, розширено коло суб'єктів первинного фінансового моніторингу, які будуть повідомляти Держфінмоніторинг про підозрілі фінансові операції.

Новоприйнятий нормативний акт удосконалює процедуру фінансового моніторингу та приводить її у відповідність до стандартів фінансового моніторингу згідно з актуальними світовими та європейськими нормами, зокрема рекомендаціями FATF, нормами 4 Директиви (ЄС) 2015/849 «Про запобігання використанню фінансової системи для відмивання грошей та фінансування тероризму» та Регламенту (ЄС) 2015/847 «Про інформацію, що супроводжує грошові перекази».

Здебільшого увага законодавця з цього питання проявляється у наділенні певними повноваженнями суб'єктів первинного фінансового моніторингу при здійсненні своєї діяльності та контролю за ними, адже, на нашу думку, вони є первинною гілкою у національній дворівневій системі фінансового моніторингу.

Статистика правопорушень у фінансовій сфері свідчить про неефективну взаємодію уповноважених органів. Як наголошують науковці, обов'язковою умовою успішного розслідування легалізації (відмивання) доходів, одержаних злочинним шляхом, є налагоджена координація і взаємодія діяльності між різними органами та структурами, до компетенції яких входить протидія цьому різновиду злочинів.

Державне управління у сфері фінансового моніторингу здійснюється на основі загальновідомого принципу невтручання органів державної влади у господарську діяльність суб'єктів господарювання. Таким чином, держава, встановлюючи загальнообов'язкові правила поведінки щодо здійснення фінансового моніторингу, надає господарюючим суб'єктам велику самостійність у визначенні та встановленні правил внутрішнього фінансового моніторингу.

Чільне місце серед них займає Держфінмоніторинг України. Саме на цей контролюючий орган, виходячи з його компетенції, покладено завдання щодо забезпечення належної координації між суб'єктами первинного та державного фінансового моніторингу, іншими державними органами, в т. ч. і правоохоронними, з питань запобігання та протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, і фінансуванню тероризму [5, с. 105–106].

Основними напрямами діяльності Держфінмоніторингу є:

1) реалізація державної політики у сфері запобігання та протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, або фінансуванню тероризму, а також внесення пропозицій щодо її формування;

2) створення та забезпечення функціонування єдиної державної інформаційної системи у сфері AML / CFT;

3) збирання, оброблення й аналіз інформації про фінансові операції, що підлягають фінансовому моніторингу, інші фінансові операції або інформації, що може бути пов'язана з підозрою у легалізації (відмиванні) доходів, одержаних злочинним шляхом, або фінансуванні тероризму [6].

У межах співробітництва з Радою Європи експерти Держфінмоніторингу починаючи з 2002 р. на постійній основі беруть участь у пленарних засіданнях Комітету MONEYVAL.

Сьогодні Держфінмоніторинг співпрацює з понад 150 підрозділами фінансових розвідок інших країн та отримує від іноземних

партнерів інформацію, яка може бути пов'язана з протиправною діяльністю. Це дає змогу оперативніше й у більш повному обсязі розслідувати складні транснаціональні схеми.

Крім того, слід зазначити, що важливо за сучасних умов звертатися до досвіду зарубіжних країн. У Польщі, наприклад, основним нормативним актом у сфері протидії відмиванню коштів є Закон від 16 листопада 2000 р. «Про протидію відмиванню грошей і фінансуванню тероризму». Вчинення злочину щодо легалізації будь-яких активів, отриманих у незаконний спосіб, карається позбавленням волі від 6 місяців до 10 років, передбачається конфіскація майна. Нормативна сума моніторингу становить 150 тис. грн [7].

Уповноваженим органом Польщі в системі державного фінансового моніторингу є Генеральний інспектор фінансової інформації (Generalny Inspektor Informacji Finansowej – GIIF), підпорядкований Міністерству фінансів.

Спеціальним органом Іспанії в системі державного фінансового моніторингу є Комісія з протидії відмиванню грошових коштів. Серед суб'єктів фінансового моніторингу слід зазначити аудиторів, бухгалтерів і податкових консультантів; організації, що здійснюють продаж антикваріату та предметів мистецтва. Відповідно до норм національного законодавства Іспанії аудитори й аудиторські фірми як суб'єкти фінансового моніторингу зобов'язані надавати інформацію підрозділу фінансової розвідки про операції, якщо вони пов'язані з передачею готівкових коштів, чеків або інших документів на пред'явника, а також про операції з резидентами офшорних юрисдикцій на суму, що перевищує 30 тис. євро [8].

США вважають засновником терміна «відмивання брудних грошей», а також найбільш активним борцем з AML / CFT. Кримінальна відповідальність за легалізацію незаконних активів, у т. ч. з необережності, може становити штраф до 1 млн дол. США, позбавлення волі до 20 років, конфіскацію майна. Широковідомий американський правовий акт – Patriot Act 2001 – встановив такі три основні складники системи протидії AML / CFT, як:

1) розроблення внутрішнього порядку з протидії відмиванню злочинних активів;

2) ідентифікація клієнта та вигодоотримувачів;

3) процедура інформування про підозрілі операції [9].

Отже, на підставі аналізу можна дійти висновків, що у провідних країнах прийнято відповідні нормативно-правові акти щодо протидії легалізації злочинних коштів, до яких останнім часом внесено зміни та якими визначено аудиторів та аудиторські фірми первинними суб'єктами фінансового моніторингу.

Висновки. Виходячи із вищевикладеного, слід вказати на позитивні зрушення у регулюванні сфери фінансового моніторингу в Україні. Належна реалізація системи фінансового моніторингу, а також професійне ставлення до своїх обов'язків працівників уповноважених органів покликане запобігти економічній злочинності. Сьогоднішня модель фінансового моніторингу повинна базуватися на комплексному застосуванні заходів з удосконалення методів узгодження та координації дій органів державної влади та суб'єктів первинного фінансового моніторингу в Україні.

Важливо пам'ятати, що подальше зростання ризиків відмивання коштів може становити загрозу стабільності національних фінансових систем і розвитку глобальної економіки, а розширення меж і зростання корпоративного сектору економіки, впровадження новітніх технологій здійснення фінансових операцій зумовлюють потребу широкого впровадження у суспільну практику та постійного удосконалення інституційних механізмів і систем запобігання та протидії цим негативним явищам. Тому питання протидії легалізації доходів, одержаних злочинним шляхом, в Україні потребують подальшого дослідження.

Для ефективного запровадження системи фінансового моніторингу необхідне розроблення та імплементація дієвого законодавства

з урахуванням міжнародних вимог із приводу більш чіткого окреслення банківських операцій, що підлягають фінансовому моніторингу, процедури розкриття банківської таємниці, подання інформації та звітування про джерела надходження коштів, встановлення більш жорсткого контролю за діяльністю небанківських установ тощо.

Анотація

Статтю присвячено дослідженню та правовому аналізу фінансового моніторингу в Україні. У статті аналізуються наукові погляди та норми чинного законодавства. Звертається увага на те, що фінансовий моніторинг має широку сферу втручання. Він стосується не тільки підприємств, але і звичайних фізичних осіб. Фінансовому моніторингу підлягають великі грошові потоки, а також походження грошових коштів при здійсненні платежу за квартиру, автомобіль чи розміщенні депозиту в банку.

Відстоюється позиція, що дослідження цього питання необхідне для покращення механізмів боротьби з економічними злочинами. Розглядається фінансовий моніторинг як діяльність із виявлення та протидії сумнівним грошовим потокам. Важливу роль у цій діяльності відведено суб'єктам первинного фінансового моніторингу, які уповноважені здійснювати фінансові операції та виявляти ті, що підлягають фінансовому моніторингу. Вказано на необхідність реформування інструментів фінансового моніторингу як ознаки демократичності держави та застосування досвіду зарубіжних держав. Висвітлено погляди науковців на правову природу фінансового моніторингу. Проаналізовано правову регламентацію, а також проблеми практичного здійснення фінансового моніторингу державними органами за сучасних умов. З'ясовано перспективи удосконалення та покращення принципів реалізації фінансового моніторингу в Україні з використанням міжнародного досвіду та рекомендацій всесвітніх організацій. Звертається увага на прийнятий закон про боротьбу з легалізацією доходів, отриманих злочинним шляхом, який найближчим часом стане чинним. Аргументовано необхідність відображення сучасних тенденцій розвитку фінансового моніторингу у законодавстві України, удосконалення чинних нормативно-правових актів у цій сфері й усунення прогалин відповідно до європейських стандартів.

Ключові слова: фінансовий контроль, фінансова система, фінансовий моніторинг, легалізація доходів, суб'єкти фінансового моніторингу.

Melnuk O.P., Bozhuk I.I. Tendency in the development of financial monitoring in Ukraine and world practice

Summary

The article is devoted to the study and legal analysis of financial monitoring in Ukraine. The article analyzes the scientific views and norms of the current legislation. Attention is drawn to the fact that financial monitoring has a wide scope of intervention. It applies not only to businesses but also to ordinary individuals. Financial monitoring is subject to large cash flows, as well as the origin of cash when making payments for an apartment, a car, or a deposit with a bank. It is argued that the urgency and necessity of investigating this issue is necessary to improve the mechanisms for combating economic crimes. Financial monitoring is considered as an activity to detect and counteract doubtful cash flows. An important role in this activity is given to the entities of primary financial monitoring who are authorized to conduct financial transactions and identify those that are subject to financial monitoring. The necessity of reforming the financial monitoring instruments as a sign of the democratic nature of the state and using the experience of foreign states is pointed out. The views of scholars on the legal nature of financial monitoring are highlighted. Legal regulation is analyzed, and problems

of practical implementation of financial monitoring by state bodies in the current conditions. The prospects for improvement and improvement of the principles of financial monitoring implementation in Ukraine, using international experience and recommendations of world organizations. Attention is drawn to the adopted law on combating the legalization of proceeds of crime, which will come into force in the near future. The necessity to reflect the current trends in the development of financial monitoring in the legislation of Ukraine, to improve the existing regulatory acts in this field and to eliminate loopholes in accordance with European standards is argued.

Key words: financial control, financial system, financial monitoring, legalization of income, subjects of financial monitoring.

Список використаних джерел:

1. Прошунин М.М. Финансовый мониторинг в системе противодействия легализации преступных доходов и финансированию терроризма (российский и зарубежный опыт) : автореф. дисс. … докт. юрид. наук : 12.00.14. Москва, 2010. 44 с.

2. 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. URL: http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/1702-18 (дата звернення: 15.03.2020).

3. Борець М.В. Етапи формування національної системи протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом. *Підприємство, господарство і право: науково-практичний господарсько-правовий журнал*. 2013. № 5 (209). С. 91–94.

4. Про запобігання та протидію легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, фінансуванню тероризму та фінансуванню розповсюдження зброї масового знищення : Закон України від 06 грудня 2019 р., набирає чинності 28 квітня 2020 р. № 361-IX. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/361-20 (дата звернення: 15.03.2020).

5. Литвин Ю.А. Фінансовий моніторинг як особлива форма державного фінансового контролю. *Держава і право*. 2006. Вип. 34. С. 347–354.

6. Положення про Державну службу фінансового моніторингу України : затверджено Постановою Кабінету Міністрів України від 29 липня 2015 р. № 537. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/537-2015-%D0%BF (дата звернення: 15.03.2020).

7. Ustawy z dnia 16 listopada 2000 r.o przeciwdziałaniu praniu pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu: Dz. U. z 2003 r. № 153, poz. 1505 z późn. zm. URL: http://www.giif.wortalszkoleniowy.pl/witamy.html (дата звернення: 15.03.2020).

8. Прошунин М.М. Зарубежные подразделения финансовой разведки: понятие и виды. *Проблемы укрепления законности и правопорядка: наука, практика, тенденции*. 2009. Вып. 2. С. 70–77.

9. Uniting and Strengthening America by Providing Appropriate Tools Required to Intercept and Obstruct Terrorism. URL: http://www.fincen.gov /statutes_regs/patriot/index.html (дата звернення: 15.03.2020).