

Щодо співвідношення фінансового моніторингу та фінансового контролю: доктринальний та законодавчий підходи

Резнік О. М.

доктор юридичних наук, доцент, заслужений юрист України,
доцент кафедри кримінально-правових дисциплін та судочинства
Сумський державний університет
вул. Римського-Корсакова, 2, Суми, України
orcid.org/0000-0003-4569-8863
reznikoleg07@gmail.com

Уткіна М. С.

кандидат юридичних наук,
старший викладач кафедри кримінально-правових дисциплін та судочинства
Сумський державний університет
вул. Римського-Корсакова, 2, Суми, України
orcid.org/0000-0002-3801-3742
m.utkina@yur.sumdu.edu.ua

Ключові слова: легалізація доходів, одержаних злочинним шляхом, тіньова економіка, фінанси, фінансовий контроль, фінансовий моніторинг.

У статті розглянуто питання співвідношення двох категорій «фінансовий моніторинг» та «фінансовий контроль». Зокрема, було наведено трактування цих категорій, що містяться на законодавчому рівні, а також у доктринальних джерелах. Авторкою було наголошено на плюралізмі наукових поглядів щодо співвідношення категорій «фінансовий моніторинг» та «фінансовий контроль». Представники наукової спільноти ототожнюють ці два поняття, зазначаючи на їх схожості, деякі відмежовують із виокремленням відмінностей. Зважаючи на необхідності співвідношення категорій, авторкою було виокремлено основні ознаки фінансового моніторингу та фінансового контролю. Увагу було зосереджено на об'єктах фінансового моніторингу та фінансового контролю. Авторка у статті систематизувала різні позиції представників наукової спільноти щодо співвідношення цих двох категорій. Зокрема, превалюють думки щодо тотожності цих категорій, а також належності фінансового моніторингу до системи методів фінансового контролю. Зважаючи на дослідження, було визначено, що дійсно доцільно розглядати фінансовий моніторинг як метод фінансового контролю, зважаючи на що – категорія «фінансовий контроль» є більш широкою. Автори також наголосили на тому, що визначення дефініції «фінансовий моніторинг» закріплено в Законі України «Про запобігання та протидію легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, фінансуванню тероризму та фінансуванню розповсюдження зброї масового знищення». У свою чергу, законодавець не надав визначення у нормативно-правових актах категорії «фінансовий контроль», навіть не зважаючи на доволі часту вживаність у нормативних документах.

As to the correlation between financial intelligence (monitoring) and financial control: doctrinal and legislative approaches

Reznik O. M.

*Doctor of Law, Associate Professor, Honoured Lawyer of Ukraine,
Associate Professor at the Department of Criminal and Legal Disciplines
and Procedures
Sumy State University
Ryskoho-Korsakova str., 2, Sumy, Ukraine
orcid.org/0000-0003-4569-8863
reznikoleg07@gmail.com*

Utkina M. S.

*Candidate of Law,
Senior Lecturer at the Department of Criminal and Legal Disciplines
and Procedures
Sumy State University
Ryskoho-Korsakova str., 2, Sumy, Ukraine
orcid.org/0000-0002-3801-3742
m.utkina@yur.sumdu.edu.ua*

Key words: *legalization (laundering) of proceeds from crime, shadow economy, finance, financial control, financial intelligence (monitoring).*

The article discusses the correlation between the two categories of “financial intelligence (monitoring)” and “financial control”. In particular, the interpretation of these categories, which are contained at the legislative level, as well as in doctrinal sources, was given. The author emphasized the pluralism of scientific views on the relationship between the categories of “financial intelligence (monitoring)” and “financial control”. Representatives of the scientific community identify these two concepts, noting their similarities, some distinguish between differences. Given the need for the ratio of categories, the author highlighted the main features of financial intelligence (monitoring) and financial control. Attention was focused on the objects of financial intelligence (monitoring) and financial control. In the article, the author systematizes the different positions of the representatives of the scientific community on the relationship between these two categories. In particular, opinions prevail about the identity of these categories, as well as the affiliation of financial intelligence (monitoring) to the system of financial control methods. Based on the research, it was determined that it is really appropriate to consider financial intelligence (monitoring) as a method of financial control, given that the category of “financial control” is broader. The authors also stressed that the definition of “financial intelligence (monitoring)” is enshrined in the Law of Ukraine “On Prevention and Counteraction to Legalization (Laundering) of Proceeds from Crime, Terrorist Financing and Financing the Proliferation of Weapons of Mass Destruction”. In turn, the legislator did not provide a definition in the regulations of the category of “financial control”, even despite the fairly frequent use in regulations.

Вступ. Одним із ключових викликів, що стоїть перед кожною державою в контексті фінансової глобалізації – стрімкий розвитку відмивання доходів, одержаних злочинним шляхом. Зокрема, влас-

ники такого роду доходів намагаються надати їм так званого законного походження. У свою чергу, доходи, одержані злочинним шляхом можуть становити загрозу не лише економічній та фінан-

совій системі, а й національній системі країни в цілому. Зважаючи на низький рівень ефективності інструментів контролю фінансової системи, це зумовлює прискорений переказ такого роду коштів, що у свою чергу, призводить до розвитку тіньової економіки. Так, за попередніми даними Міністерства економіки України, у 2021 р., рівень тіньової економіки в Україні становив 31% від обсягу офіційного валового внутрішнього продукту. У свою чергу, темп приросту/зниження рівня реального ВВП становив 2,2%. Такі деструктивні процеси потрібно намагатись «викорінувати» шляхом виведенню з «тіні» доходів.

Зокрема, провідне місце у вищезазначених контролюючих процесах відіграє фінансовий моніторинг. В цілому, представники наукової спільноти наголошують на тому, що фінансовий моніторинг становить собою один із найбільш суверенних засобів в контексті ефективності системи протидії легалізації злочинних доходів. Також, констатуємо, що при вибудовуванні національних систем фінансового моніторингу основна увага була зосереджена на принципово новому підході, з урахуванням вже вищезазначених розвитку тіньової економіки, дублювання функцій окремих органів влади, а також недовірчистість чинного нормативно-правового забезпечення. Проте, констатуємо, що фінансовий моніторинг доволі часто ототожнюють із фінансовим контролем. Насправді, ці дві категорії, які трактуються як певного роду діяльність, є схожими, що і викликає плуралізм наукових поглядів на дане питання. Зважаючи на вищевикладене, актуалізується питання співвідношення категорій «фінансовий моніторинг» та «фінансовий контроль» шляхом надання визначення категоріям, виокремлення їх основних ознак.

Виклад основного матеріалу. В цілому, категорія «фінансовий моніторинг» стала широко впізнаваною та вживаною у зв'язку зі створенням у 1989 році Міжнародної групи з протидії відмиванню брудних грошей (Financial Action Task Force on Money Laundering – FATF) країнами G7. Г. Завитовська наголошує на тому, що категорія «фінансовий контроль» вперше згадується у першому збірнику законів Росії – «Руській Правді». Зокрема, вона виокремлює право за вищою урядовою особою (князем) на здійснення грошового контролю, яке закріплювалось у «Руській Правді» [1, с. 56].

Звертаючись до нормативно-правових актів, які закріплюють правові механізми запобігання та протидії легалізації доходів, одержаних злочинним шляхом, визначаємо, що дефініція «фінансовий моніторинг» знайшла своє закріплення у Законі України «Про запобігання та протидію легалізації (відмивання) доходів, одержаних злочинним шляхом, фінансуванню тероризму та фінансуванню розповсюдження зброї масового

знищення» [2]. Відповідно до цього закону, фінансовий моніторинг становить сукупність заходів, що вживаються суб'єктами фінансового моніторингу у сфері запобігання та протидії, що включають проведення державного фінансового моніторингу та первинного фінансового моніторингу.

У свою чергу, правові та організаційні засади здійснення державного фінансового контролю в Україні регламентуються Законом України «Про основні засади здійснення державного фінансового контролю в Україні» [3]. Проте, у цьому нормативно-правовому акті не закріплюється визначення дефініції «фінансовий контроль». Лише у ст. 2 визначаються основні завдання органу державного фінансового контролю. Незважаючи на той факт, що категорія «фінансовий моніторинг» є доволі вживаною та часто згадуваною у нормативно-правових актах, визначення у вітчизняному законодавстві відсутнє. Проект Закону України «Про основні засади діяльності органів державного фінансового контролю» від 2017 р. [4], пропонував закріпити на нормативному рівні дану дефініцію. Так, фінансовий контроль було запропоновано розглядати як урядовий фінансовий контроль, що здійснюється органами державного фінансового контролю щодо забезпечення законного, ефективного, економічного та результативного формування, розподілу, управління та використання державних (місцевих) ресурсів об'єкта контролю та спрямований на попередження, виявлення та усунення порушень фінансово-бюджетної дисципліни. Таким чином, фінансовий контроль в цілому необхідно розглядати як певного роду форму нагляду, спостереження за процесом формування, розподілу й використання ресурсів. У свою чергу, фінансовий моніторинг полягає більше у зборі та аналізі певної інформації стосовно фінансових операцій.

Зважаючи на вищевикладене, зауважимо, що сутність фінансового моніторингу та фінансового контролю дещо різниться, зважаючи на те, що останній, на нашу думку, є більш ширшим поняттям, оскільки передбачає нагляд та спостереження на постійній основі, використовуючи при цьому ризик-орієнтований підхід. Фінансовий контроль в цілому провадиться на всіх етапах фінансової діяльності. Зокрема: при формування, розподілі, а також використанні коштів публічних грошових фондів. На протипагу цьому знаходимо позицію І. Патюти. Так, фінансовий моніторинг визначається як більш широке поняття, зважаючи на те, що він передбачає постійне спостереження, на основі чого уможливується подальше прогнозування випадків ризиків, пов'язаних із легалізацією так званих злочинних доходів [5, с. 49].

Е. Дмитренко, у свою чергу, пропонує розглядати фінансовий моніторинг як одну із нових

специфічних форм контролю, що включає в себе систему організаційно-правових, інформаційних, кадрових та інших заходів уповноважених суб'єктів у сфері запобігання та протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, або фінансуванню тероризму [6 с. 44].

У словнику фінансово-правових термінів за загальною редакцією Л. Воронової, авторка наголошує на тому, що більшість представників наукової спільноти підтримують діяльний підхід до визначення поняття фінансового контролю [7, с. 512]. Щодо фінансового моніторингу, на нашу думку, доцільно визначити як інформаційну модель, зважаючи на те, що така діяльність забезпечує інформацією з метою прийняття управлінських рішень.

О. Орлюк у фінансовій енциклопедії розглядає фінансовий моніторинг в контексті специфічної форми державного фінансового контролю, що здійснюється уповноваженими державними органами та установами [8, с. 430]. В цілому, така позиція є цілком логічною, враховуючи їх тісний взаємозв'язок. Це зумовлено функціями фінансового моніторингу та фінансового контролю, які визначені та закріплені у законодавчих актах, які були згадані нами раніше. Такої ж позиції певною мірою дотримується Л. Воронова [7, с. 516]. Зокрема, авторка наголошує на тому, що фінансовий моніторинг саме потрібно розглядати як метод фінансового контролю. Це зумовлено тим, що фінансовий моніторинг передбачає використання певних способів та прийомів провадження контрольних заходів із перевірки інформації щодо фінансових операцій.

Дану позицію також розділяє А. Задоя [9, с. 62], який виокремлює фінансовий моніторинг як форму фінансового контролю зважаючи на мету моніторингу, яка полягає безпосередньо у виявленні фінансових операцій, які можуть бути пов'язані із легалізацією доходів, одержаних злочинним шляхом.

М. Дубина також наголошує, що враховуючи ідентифікований нею зміст поняття «контроль», фінансовий контроль містить в собі фінансовий моніторинг. У той же час, науковиця наголошує на тому, що на різних етапах провадження фінансового моніторингу відбуваються різні процеси. Зокрема, на початковому – спостереження за фінансовими операціями, а вже на другому – фінансовий контроль [10, с. 256].

Зважаючи на вищевикладене, констатуємо, що єдності серед представників наукової спільноти щодо співвідношення цих двох категорій немає, а плюралізм трактувань призводить до подальшої наукової дискусії. Аналізуючи ці дві категорії, вважаємо за необхідне також визначити, що є об'єктом фінансового моніторингу та фінансового контролю. Із приводу першого, то звертаємось до уже згаданого вище Закону України «Про запобі-

гання та протидію легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, фінансуванню тероризму та фінансуванню розповсюдження зброї масового знищення» [2], в якому законодавець чітко закріпив визначення «об'єкт фінансового моніторингу». Відповідно до п. 41 ч. 1 ст. 1 цієї дії з активами, пов'язані з відповідними учасниками фінансових операцій, які їх проводять, за умови наявності ризиків використання таких активів з метою легалізації (відмивання) доходів, одержаних злочинним шляхом, фінансування тероризму та/або фінансування розповсюдження зброї масового знищення, а також будь-якої інформації про такі дії чи події, активи та їх учасників. У свою чергу, враховуючи визначення, наведені вище, об'єктом фінансового контролю є процеси із грошовими коштами в контексті формування, розподілу й використання фінансових ресурсів.

Також уваги потребує і питання класифікації фінансового моніторингу та фінансового контролю. Зокрема, відповідно різновидами фінансового моніторингу є державний та внутрішній. Проте, не можна сказати, що це класифікація фінансового моніторингу, оскільки ці два види становлять його дворівневу систему. Щодо фінансового контролю, то можна виокремити декілька видів, зважаючи на критерій класифікації. Зокрема, якщо увагу звертати на характер взаємовідносин та суб'єктах контролю, то тут слід виділяти зовнішній та внутрішній фінансовий контроль. Беручи за критерій класифікації час проведення, то слід виокремлювати попередній (первинний), поточний та наступний. У свою чергу, за формою проведення фінансовий контроль можна розділити на обов'язковий та ініціативний, а за суб'єктами контролю – державний, відомчий, внутрішньогосподарський, аудиторський, фінансовий контроль органів місцевого самоврядування. Ще двома критеріями для класифікації є сфера фінансової діяльності та місце здійснення. Відповідно до першого критерія класифікації виділяють наступні види фінансового контролю: бюджетний, податковий, валютний, кредитний, страховий і інвестиційний. За другим критерієм виділяють фінансовий контроль на місцях та дистанційний (беззвізний).

Висновки з даного дослідження. В цілому, аналізуючи ці дві категорії, доцільно визначити методи фінансового контролю. Оскільки, спираючись на позиції представників наукової спільноти, ми вважаємо, що фінансовий моніторинг не слід ототожнювати із фінансовим контролем, проте цілком логічно розглядати його як метод. В цілому, до методів фінансового контролю належать ревізія, обстеження фінансової діяльності, тематична перевірка. Вважаємо, що доцільно також в цьому контексті розглядати і фінансовий моніторинг з урахуванням вже згаданого вище діяльного підходу.

ЛІТЕРАТУРА

1. Завистовська Г. І. (2009). Фінансовий контроль: становлення дефініції. Інвестиції: практика та досвід, (17), 56–58. Вилучено з: http://www.investplan.com.ua/pdf/17_2009/15.pdf
2. Про запобігання та протидію легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, фінансуванню тероризму та фінансуванню розповсюдження зброї масового знищення : Закон України від 06. 12. 2019 р. № 361-IX. *Відомості Верховної Ради України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/361-20#Text>
3. Про основні засади здійснення державного фінансового контролю в Україні: Закон України від 26. 01. 1993 р. № 2939-XII. *Відомості Верховної Ради України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2939-12#Text>
4. Про основні засади діяльності органів державного фінансового контролю: проект Закону України від 11. 12. 2017 р. Сайт Державної аудиторської служби України. URL: <https://dasu.gov.ua/ua/plugins/userPages/1057>
5. Патюга І. (2014). Державний фінансовий моніторинг у контексті регулювання банківського сектору. *Науковий вісник Херсонського державного університету*. Вип. 4. С. 48–51.
6. Дмитренко Е. (2014). Роль фінансового моніторингу у мінімізації латентності злочинів, передбачених статтями 209 та 209-1 Кримінального кодексу України. *Науковий часопис Національної академії прокуратури України*, № 1, 43–49.
7. Воронова Л. К. Словник фінансово-правових термінів (2011). 2-ге вид., перероб. і доповн. Київ : Алерта, 558 с.
8. Орлюк О., Воронова Л., Заверуха І. (2008). Фінансова енциклопедія. Київ : Юрінком Інтер, 472 с.
9. Задоя А., Ткаченко І. (2005). Фінансовий моніторинг : перспективи впровадження та проблеми реалізації. *Економічний вісник НГУ*. № 2. С. 59–65.
10. Дубина М. В. (2015). Дослідження змісту дефініції «фінансовий моніторинг». *Проблеми і перспективи економіки та управління*. № 3(3). С. 253–258.

REFERENCES

1. Zavystovska H. I. (2009). Finansovyi monitorinh: stanovlennia definititsii [Financial Intelligence (Monitoring): Becoming a Definition]. *Investitsii: praktyka ta dosvid* [Investments: Practice and Experience], (17), 56–58. Retrieved from: http://www.investplan.com.ua/pdf/17_2009/15.pdf [in Ukrainian].
2. Pro zapobihannia ta protydiyuh lehalizatsii (vidmyvanniu) dokhodiv, oderzhanykh zlochynnym shlyakhom, finansuvanniu terorysmy ta finansuvanniu rozpovsiudzhennia zbroiy masovoho znyschennia [On Prevention and Counteraction to Legalization (Laundering) of Proceeds from Crime, Terrorist Financing and Financing the Proliferation of Weapons of Mass Destruction]: Law of Ukraine dated by 06. 12. 2019. № 361-IX. *Vidomosti Verkhovnoyi Rady Ukrayiny* [Information of the Verkhovna Rada of Ukraine]. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/361-20#Text> [in Ukrainian]
3. Pro Osnovni Zasady Zdiisnennia derzhavnoho finansovoho kontroliu v Ukrayini [On the Basic Principles of State Financial Control in Ukraine]: Law of Ukraine dated by 26. 01. 1993 p. № 2939-XII. *Vidomosti Verkhovnoyi Rady Ukrayiny* [Information of the Verkhovna Rada of Ukraine]. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2939-12#Text> [in Ukrainian]
4. Pro osnovni zasady diyalnosti orhaniv derzhavnoho finansovoho kontroliu [On the Main Principles of Activity of State Financial Control Authorities]: Draft Law of Ukraine dated by 11. 12. 2017. The website of the State Audit Service of Ukraine. URL: <https://dasu.gov.ua/ua/plugins/userPages/1057> [in Ukrainian]
5. Patiuta I. (2014). Derzhavnyi finansovyi monitorynh u konteksti rehuliuвання bankivskoho sektoru [State Financial Intelligence (Monitoring) in the Context of Banking Sector Regulation]. *Naukovyi Visnyk Khersonskoho derzhavnoho universytetu* [Scientific Bulletin of Kherson State University]. Issue. 4. P. 48–51.
6. Dmytrenko E. (2014). Rol' finansovoho monitorynhu u minimizatsii latentnosti zlochyniv, peredbachenykh stattiamy 209 ta 209-1 Kryminalhnoho Kodeksu Ukrayiny. [The Role of Financial Intelligence (Monitoring) in Minimizing the Latency of Crimes Provided for by Articles 209 and 209-1 of the Criminal Code of Ukraine]. *Naukovyi Chasopys Natsionalnoyi akademiyi prokuratury Ukrayiny* [Scientific Journal of the National Academy of the Prosecutor of Ukraine], № 1, 43–49.
7. Voronova L.K. *Slovyk finansovo-pravovykh terminiv* [Dictionary of Financial and Legal Terms] (2011). – 2nd ed., revised and add., Kyiv: Alerta, 558 p.
8. Orliuk O., Voronova L., Zaverukha I. (2008). *Finansova entsyklopediya* [Financial encyclopedia]. Kyiv : Yurinkom Inter, 472 p.

9. Zadoya A., Tkachenko I. (2005). Finansovyi monitorynh : perspektyvy vprovadzhennia ta problemy realizatsiyi [Financial Intelligence (Monitoring): Implementation Prospects and Implementation Problems]. Ekonomichnyi Visnyk NHU [Economic Bulletin of the National Mining University]. № 2. P. 59–65.
10. Dubyna M. V. (2015). Doslidzhennia zmistu definitysi "finansovyi monitorynh". [Research of the Content of the Definition "Financial Intelligence (Monitoring)".] Problemy I Perspektyvy Ekonomiky ta Upravlinnia [Problems and Prospects of Economics and Management]. № 3 (3). P. 253–258.