



УДК 347.73

## ФИНАНСОВЫЙ МОНИТОРИНГ В УКРАИНЕ И ЗАРУБЕЖНЫЙ ОПЫТ ПОСТРОЕНИЯ СИСТЕМЫ ФИНАНСОВОГО МОНИТОРИНГА

Мария ПЕРЕПЕЛИЦА,

доктор юридических наук, профессор кафедры финансового права  
Национального юридического университета имени Ярослава Мудрого

### АННОТАЦИЯ

В статье проводится исследование практических проблем осуществления финансового мониторинга в Украине на основе трёх основных элементов, включаемых в систему финансового мониторинга большинства стран мира: 1) нормативно-правовой базы в области противодействия отмыванию доходов, полученных преступным путём финансирования терроризма; 2) актов рекомендательного характера, издаваемых надзорными органами в сфере финансового мониторинга и подразделениями финансового мониторинга; 3) функциональной (процедурной) составляющей. Автором обращалось внимание на положительный зарубежный опыт построения системы финансового мониторинга с предложениями его внедрения в Украине. Обосновывалось, что в итоге Украина должна стремиться к тому, чтобы осуществить переход от выявления и раскрытия отдельных преступлений в сфере отмывания доходов, полученных преступным путём и финансирования терроризма, к комплексным упреждающим процедурам по нейтрализации и пресечению деятельности преступных сообществ, причастных к данным преступлениям.

**Ключевые слова:** система финансового мониторинга, финансирование терроризма, европейская директива, принципы международного права, зарубежный опыт.

### FINANCIAL MONITORING IN UKRAINE AND FOREIGN EXPERIENCE OF THE CONSTRUCTION OF THE FINANCIAL MONITORING SYSTEM

Maria PEREPELITSA,

Doctor of Law, Professor at the Department of Financial Law  
of Yaroslav Mudryi National Law University

### SUMMARY

The article studies the practical problems of implementing financial monitoring in Ukraine on the basis of three basic elements included in the financial monitoring system of most countries in the world: 1) the legal framework for combating money laundering and financing of terrorism; 2) acts of a recommendatory nature issued by the supervisory authorities in the field of financial monitoring and financial monitoring units; 3) a functional (procedural) component. The author drew attention to the positive foreign experience of building a financial monitoring system with proposals for its implementation in Ukraine. It was argued that in the end, Ukraine should strive to make the transition from identifying and uncovering certain crimes in the sphere of laundering of proceeds from crime and financing of terrorism to comprehensive proactive procedures for neutralizing and suppressing the activities of criminal communities involved in these crimes.

**Key words:** financial monitoring system, terrorism financing, European directive, principles of international law, foreign experience.

**Постановка проблемы.** Отмывание доходов, полученных преступным путём, финансирование терроризма и финансирование распространения оружия массового уничтожения – одна из важных и серьёзных проблем не только Украины, но и большинства государств мира. В целях противодействия функционированию теневой экономики, развитию организованной преступности, террористической деятельности в большинстве стран мира созданы системы противодействия отмыванию доходов, полученных преступным путём и финансированию терроризма, то есть системы финансового мониторинга.

**Актуальность темы исследования** подтверждается необходимостью решения проблем в сфере отмывания доходов, полученных преступным путём, финансирования терроризма и финансирования распространения оружия массового уничтожения. Украина, к сожалению, в настоящее время относится к одним из наиболее коррумпированных государств мира, что влечёт за собой увеличение сектора теневой экономики и возможности финансировать различные преступления и правонарушения. Поэтому для эффективного противостояния преступлениям, совершаемым в сфере отмывания доходов, полученных преступным

путём, финансирования терроризма и финансирования распространения оружия массового уничтожения, система финансового мониторинга в Украине должна отвечать всем современным требованиям, которые характеризуют и присущи системам финансового мониторинга стран, прежде всего Европейского Союза.

**Состояние исследования.** Научный анализ проблем опыта построения систем финансового мониторинга в Украине и других государствах осуществляется такими учёными, как: В.Н. Мельник, А.Г. Мовсесян, М.М. Прошунин, Ж.О. Андрейченко, С.А. Буткевич, Т.И. Ефименко, С. Б. Его-



ричева, Н.М. Внукова, М.М. Воротинцев, В.А. Гужева и др. Однако в связи высокой динамичностью и совершенствованием методов и способов отмывания доходов, полученных преступным путём и финансированием терроризма, степень развития самой системы финансового мониторинга в Украине требует постоянного внимания и изучения со стороны учёных.

**Целью и задачей статьи** является исследование практических проблем осуществления финансового мониторинга в Украине на основе трёх основных элементов, включаемых в систему финансового мониторинга большинства стран мира. При этом учитывается положительный зарубежный опыт построения системы финансового мониторинга с предложениями его внедрения в Украине.

**Изложение основного материала.** В настоящее время в большинстве стран мира созданы национальные системы противодействия отмыванию доходов, полученных преступным путём, и финансированию терроризма (ПОД/ФТ), в рамках которых функционируют системы финансового мониторинга. Определяющее воздействие на организационно-правовую структуру национальных систем финансового мониторинга оказали международные стандарты в сфере ПОД/ФТ, разработанные ООН, ФАТФ, ЕС, Базельским комитетом по банковскому надзору. Такие международные стандарты и стали правовой основой для создания систем финансового мониторинга в отдельных государствах, которым свойственны общие признаки и характеристики.

Но при этом каждая из национальных систем финансового мониторинга в отдельно взятых государствах отличается сама по себе, что зависит от ряда факторов. К таким факторам следует отнести способы организации подразделений финансового мониторинга, порядок связей с контролирующими и правоохранительными органами, распределение контрольных полномочий среди субъектов финансового мониторинга, систему процедур финансового мониторинга, особенности законодательства (уголовного, финансового, административного) о финансовом мониторинге. Кроме этого, каждая из национальных систем финансового мониторинга подвержена также влиянию

иных многочисленных политических и социальных факторов.

Среди существующих классификаций государств в зависимости от критерия системы ПОД/ФТ выделяют следующее их деление: 1) развитые страны с относительно небольшим удельным весом теневой экономики (США, Скандинавские страны); 2) развитые страны с большим удельным весом теневой экономики (Италия); 3) развивающиеся страны с относительно небольшой коррупцией и теневой экономикой; 4) сильно коррумпированные развивающиеся страны с теневой экономикой, превышающей 25–30% ВВП; 5) страны с переходной экономикой, которые чаще всего можно отнести к предыдущей группе, но имеющие значительную специфику, связанную с преступлениями периода приватизации; 6) офшорные юрисдикции, для которых сомнительные операции по «оптимизации налогообложения» и т.п. являлись важной составляющей бюджетных поступлений [1, с. 216].

Учитывая тот факт, что на практике в «чистом виде» такая классификация существовать не может, так как каждая из них имеет смешанные черты друг друга в той или иной мере, можно отметить всего два основных вида систем финансового мониторинга: 1) национальные системы финансового мониторинга развитых стран; 2) национальные системы финансового мониторинга развивающихся стран.

Система финансового мониторинга, которая сложилась и функционирует в Украине, относится к национальным системам финансового мониторинга развивающихся стран. Система финансового мониторинга Украины характеризуется недостаточным уровнем правового регулирования общественных отношений в сфере противодействия отмыванию преступных доходов и финансированию терроризма, невключением ряда финансовых институтов в сферу финансового мониторинга, слабой правоприменительной практикой, неэффективными и недостаточными государственно-правовыми методами принуждения, в том числе административными и уголовными санкциями и пр. В последнее время проблемы в сфере системы финансового мониторинга имеют тенденцию к ухудшению. Это связано также с высоким уровнем

государственной коррупции, использованием альтернативных систем денежных переводов и значительными объёмами наличного денежного оборота, недостаточно детальным регулированием процесса идентификации клиентов и выгодоприобретателей, мониторингом необычных операций и сделок, недостаточным финансированием контролирующих субъектов, что влечёт за собой низкое операционное обеспечение их деятельности.

В связи с этим в Украине основной целью в сфере противодействия отмыванию доходов, полученных преступным путём, и финансированию терроризма является создание эффективных правовых основ функционирования системы финансового мониторинга, способной быстро и адекватно реагировать на изменения в политико-правовой, социально-экономической сферах, способной противостоять новым вызовам международной преступности, теневой экономики. Для этого было бы целесообразным более детально обратить внимание на тот опыт построения систем финансового мониторинга, который уже сложился в зарубежных странах и использовать его положительные направления, которые привели к эффективным результатам.

Первый общий элемент любой национальной системы финансового мониторинга – это наличие нормативно-правовой базы в области ПОД/ФТ. В странах Европейского Союза в основе правового регулирования противодействия легализации доходов, полученных преступным путём, и финансированию терроризма лежит европейская директива, устанавливающая фундаментальные основы системы с их последующей детализацией на уровне отдельных государств – членов Европейского Союза. Одна из особенностей функционирования подразделений финансового мониторинга в Европе – унификация их деятельности [2, с. 97]. Перспективность данного подхода заключается в том, что он позволяет формировать европейскую систему финансового мониторинга с единой институциональной и функциональной базой.

В Украине в настоящее время нормативно-правовой массив в сфере финансового мониторинга является достаточно широким, однако не имеет



свойств такой унификации системы финансового мониторинга, которая имеет место в Европейском Союзе. Это усложняет в некоторых случаях порядок применения процедур финансового мониторинга. Особенностью правового массива в сфере финансового мониторинга выступает наличие значительного количества нормативных актов, как уже отмечалось, принимаемых уполномоченными государственными органами. В Украине такими уполномоченными органами являются субъекты государственного финансового мониторинга: центральный орган исполнительной власти по формированию и обеспечению реализации государственной политики в сфере ПОД/ФТ, Национальный банк Украины, Министерство юстиции Украины, центральные органы исполнительной власти, обеспечивающие формирование государственной политики в сфере предоставления услуг почтовой связи, в сфере экономического развития, Национальная комиссия по ценным бумагам и фондовому рынку, Национальная комиссия, осуществляющая государственное регулирование в сфере рынков финансовых услуг (ст. 5 Закона Украины № 1702) [3]. В рамках подзаконного нормотворчества такими субъектами детализируются правовые вопросы разработки внутренних документов в сфере ПОД/ФТ, статус специальных должностных лиц, квалификация основных процедур финансового мониторинга. В зарубежных странах подобные функции также возлагаются на органы финансового мониторинга, надзорные органы в сфере ПОД/ФТ, центральные кредитные учреждения.

Вместе с тем, наряду с национальными нормативными актами, составной частью правовой системы финансового мониторинга в Украине выступают международные правовые акты и общепризнанные принципы международного права. В рамках такой международной деятельности имеет место наличие большого массива рекомендаций различных международных организаций в сфере противодействия отмыванию преступных доходов и финансированию терроризма. Как уже отмечалось, составной частью правовой базы в сфере системы финансового мониторинга в Украине выступают международные

стандарты в сфере ПОД/ФТ, разработанные ФАТФ, Базельским комитетом по банковскому надзору. При этом их имплементация осуществляется в двух основных направлениях: путём издания отдельного нормативного акта, признающего соответствующие международные стандарты («формальный подход»), и путём разработки национального законодательства на основе требований международных стандартов («неформальный подход»).

Нормативно-правовую базу системы финансового мониторинга в Украине отличает также динамизм её развития (что присуще и правовым системам финансового мониторинга некоторых зарубежных государств). То есть такая база является одной из наиболее обновляемых и связана как с доработкой юридической техники, так и с развитием системы финансового мониторинга в целом. Учитывая постоянное совершенствование методов отмывания преступных доходов, финансирования терроризма, финансирования распространения оружия массового уничтожения, необходимым условием эффективной правовой борьбы с ними становится тоже совершенствование национальных законодательных актов в сфере ПОД/ФТ.

Другой элемент любой системы финансового мониторинга – большое количество актов рекомендательного характера, издаваемых, как правило, надзорными органами в сфере финансового мониторинга и подразделениями финансового мониторинга. В Украине негативным моментом этого элемента является конфликт рекомендаций и разъяснений надзорных органов по одним и тем же вопросам (хотя и не всегда, но такое имеет место). Этот недостаток можно устранить путём предоставления прав по толкованию нормативных положений единому органу (как правило, государственной службе финансового мониторинга) или путём передачи последней исключительных прав на издание нормативно-правовых актов и рекомендаций по их соблюдению.

Как показывает практика, в зарубежных государствах значительную роль в формировании правоприменительной практики играют судебные органы, что обусловлено стремлением любого агента финансового мониторинга дистанцироваться от причастности к легализации доходов и фи-

нансированию терроризма. В Украине основной объём судебных дел составляют дела, связанные с привлечением агентов финансового мониторинга к административной и уголовной ответственности за неисполнение или ненадлежащее исполнение обязанностей по осуществлению финансового мониторинга. Основными нарушениями выступают: отсутствие обязательных внутренних документов, неназначение специального должностного лица и ненаправление или несвоевременное направление информации о необычных сделках и операциях в подразделение финансового мониторинга.

Третьим элементом любой правовой системы финансового мониторинга выступает функциональная (процедурная) составляющая. Всё разнообразие правовых процедур финансового мониторинга в зарубежных юрисдикциях и в Украине можно разделить на информационные, контрольные, правоохранные (идентификация клиентов, представителей клиентов и их выгодоприобретателей, в том числе конечных выгодоприобретателей; мониторинг операций и сделок, направление информации об операциях и сделках в подразделения финансового мониторинга, приостановление операций, замораживание (блокирование) активов).

В рамках идентификации клиентов, представителей клиентов и выгодоприобретателей в национальных системах финансового мониторинга следует выделить два основных подхода. Первый подход предполагает идентификацию физических и юридических лиц, с которыми устанавливаются долгосрочные отношения при совершении операции с определённым имуществом (наличные денежные средства, дорожные чеки, ценные бумаги на предъявителя). В Европейском Союзе идентификация клиента требуется в случае, если сумма сделки превышает 15 тыс. евро. В Японии, например, идентификация клиента обязательна при открытии депозита на сумму 2 млн. йен. Второй подход к идентификации закрепляет процедуру идентификации всех клиентов и контрагентов, которые находятся на обслуживании в финансовой организации, независимо от вида и суммы сделок и операций (Германия) [1, с. 235]. Как показывает практика, первый подход свойственен для большинства экономи-



чески развитых стран, а второй распространён в развивающихся странах мира.

В Украине имеет место второй подход, и характеризуется он достаточно широким перечнем оснований для идентификации. Так, идентификация клиента осуществляется в случаях: 1) установления деловых отношений; 2) возникновения подозрения; 3) проведения финансовой операции, подлежащей финансовому мониторингу; 4) осуществления переводов (в том числе международных) физическим лицом, которое осуществляется без открытия счёта на сумму 15 тыс. грн. или превышающую её; 5) осуществление разовой финансовой операции без установления деловых отношений с клиентами на сумму, которая равняется или превышает 150 тыс. грн. [3].

В отношении идентификации бенефициарных владельцев можно выделить также два основных подхода. Первый подход предполагает обязанность юридического лица предоставлять информацию о конечных владельцах юридического лица, как правило, информацию о мажоритарных владельцах, например, владеющих определённой долей участия (акциями) на уровне более чем 25% (Великобритания, Италия, Германия, Нидерланды). Второй подход не устанавливает требований по раскрытию информации о конечных владельцах юридического лица (Россия, Франция, Бразилия) [1, с. 287]. Бесспорно, что не требует дополнительной правовой аргументации наибольшая перспективность и эффективность первого подхода, который не только облегчает контроль за проводимыми клиентами операциями и сделками, но и повышает прозрачность всей национальной экономики.

В Украине применяется первый, подход и это, несомненно, – позитивный момент. Так, во время идентификации и верификации нерезидентов субъекты первичного финансового мониторинга устанавливают для юридического лица полное наименование, местонахождение, реквизиты банка, номер банковского счёта; выясняют сведения об органах управления; идентификационные данные о лицах, которые имеют право распоряжаться счетами или имуществом, и данные, которые предоставляют возможность установить конечных бенефициарных

собственников (контролёров) [3]. Однако проблема заключается в том, что не все государства готовы предоставить такую информацию в силу разных причин. Прежде всего, речь идёт об оффшорных юрисдикциях, где сохраняется тайна о таком собственнике или о государстве (государствах), которое не присоединилось к ряду договоров о борьбе с отмытием доходов, полученных преступным путём, борьбе с финансированием терроризма и финансированием распространения оружия массового уничтожения.

В отношении мониторинга операций и сделок следует выделить также два основных подхода. Первый подход закрепляет информирование подразделений финансового мониторинга о сделках и операциях, вызывающих обоснованное подозрение на предмет возможной вовлечённости в отмытие преступных доходов или финансирование терроризма. В ряде юрисдикций в рамках данного подхода также предполагается направление сообщений в подразделения финансового мониторинга о сделках и операциях с наличными денежными средствами или являющихся денежными переводами, сумма которых превышает нормативно установленную величину (Бразилия международные денежные переводы на сумму свыше 5 тыс. реалов, Мексика – денежные переводы на сумму свыше 20 тыс. долларов США, Япония – свыше 30 млн. йен). Мониторинг наличных операций, прежде всего в экономически развитых странах мира, обусловлен низким процентом денежных расчётов наличными вследствие высокого уровня финансовой культуры, внедрения системы безналичных платежей в большинство ежедневных расчётов. В этой связи использование в рамках платёжных операций значительных сумм наличности изначально вызывает обоснованные подозрения относительно источника их происхождения.

Как показал сравнительно-правовой анализ, данный подход, принятый в экономически развитых странах, превагирует в национальных системах финансового мониторинга, что обусловлено значительно меньшей и более содержательной информационной нагрузкой на агентов и органы финансового мониторинга информировать подразделения финансового мониторинга как

о широком перечне операций и сделок, которые лишь формально попадают под установленные критерии и зачастую не связаны с легализацией преступных доходов или финансированием терроризма (обязательный мониторинг), так и о сделках и операциях, в отношении которых у агентов финансового мониторинга имеются обоснованные подозрения об их причастности к противоправной деятельности (факультативный мониторинг). Украина использует подход, при котором под финансовый мониторинг попадает достаточно широкий перечень операций и сделок, которые лишь формально попадают под установленные критерии и зачастую не связаны с легализацией преступных доходов или финансированием терроризма, или финансированием распространения оружия массового уничтожения.

В заключение рассмотрения вопроса о финансовом мониторинге в Украине и зарубежном опыте построения системы финансового мониторинга отметим, что о построении эффективной национальной системы финансового мониторинга можно говорить лишь при наличии чётко определённых направлений деятельности финансового мониторинга, основных элементов национальной системы, которые отражают существующую финансовую систему государства и основываются на ясно сформулированной и последовательно проводимой экономической, государственной политике в данной области, учитывающей угрозы безопасности в государстве и состоянии преступности.

В частности, для Украины в этой сфере исключительно важно повысить прозрачность финансовой деятельности и усилить контроль за обращением наличных денежных средств, а в некоторых ситуациях, наоборот, – уменьшить информационную нагрузку на агентов и органы финансового мониторинга об информировании подразделений финансового мониторинга о широком перечне операций и сделок, которые лишь формально попадают под установленные законом критерии и зачастую не связаны с легализацией преступных доходов финансированием терроризма или финансированием распространения оружия массового уничтожения. В итоге Украина должна стремиться к тому, чтобы осуществить переход от выявления и раскрытия от-





дельных преступлений в сфере отмыывания доходов, полученных преступным путём, и финансирования терроризма к комплексным упреждающим процедурам по нейтрализации и пресечению деятельности преступных сообществ, причастных к данным преступлениям.

#### Список использованной литературы:

1. Мельник В.Н. Противодействие легализации незаконных доходов: [монография] / В.Н. Мельников, А.Г. Мовсеян. – Москва: МЦФЭР, 2007. – 524 с.
2. Прошунин М.М. Финансовый мониторинг: [монография] / М.М. Прошунин. – Москва. – 2009. – 224 с.
3. Про запобігання та протидію легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, фінансуванню тероризму та фінансуванню розповсюдження зброї масового знищення: Закон України від 14.10.2014 р. № 1702 // Відомості Верховної Ради України. – 2014. – д. № 50–51. – Ст. 2057.

#### ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРЕ

**Перепелица Мария Александровна** – доктор юридических наук, профессор кафедры финансового права Национального юридического университета имени Ярослава Мудрого

#### INFORMATION ABOUT THE AUTHOR

**Perepelitsa Maria Aleksandrovna** – Doctor of Law, Professor at the Department of Financial Law of Yaroslav Mudryi National Law University

*perepelitsa.doc@gmail.com*

УДК 340.12:342.51–028.27

## ДОКТРИНА ПОНЯТИЯ ЭЛЕКТРОННОГО УПРАВЛЕНИЯ

**Вячеслав ПОЛИТАНСКИЙ,**

кандидат юридических наук, ассистент кафедры теории государства и права Национального юридического университета имени Ярослава Мудрого, начальник отдела координации правовых исследований Национальной академии правовых наук Украины

#### АННОТАЦИЯ

Статья направлена на исследование доктрины понятия «электронное управление», которое было совершено по определенным критериям, в основу которых положена классификация понятий с соблюдением условий распределения в зависимости от описательного характера, прикладных аспектов, технических особенностей и экономических аспектов. Установлено, что понятие электронного управления является производным от понятия «управление». Проанализированы варианты определения и толкования понятия электронного управления как отечественными, так и зарубежными учеными. Основываясь на собственном понимании электронного управления, с позиции общетеоретического анализа сформулирован авторский подход к определению его понятия. Сделан вывод о том, что основное отличие между множественными определениями, которые используются в настоящее время, заключается в сформулированной цели электронного управления.

**Ключевые слова:** электронное управление, государство, информационно-коммуникационные технологии, электронные услуги, демократия, коммуникация, Интернет.

#### DOCTRINE CONCEPT E-GOVERNMENT

**Vyacheslav POLITANSKIY,**

PhD, Assistant at the Department of Theory of State and Law of Assistant of Yaroslav Mudryi National Law University,  
Head of coordination legal research  
of National Academy of Legal Sciences of Ukraine

#### SUMMARY

The article is aimed at the study of the doctrine of the concept of e-government, which was carried out according to certain criteria, which is based on the classification of concepts according to the conditions of distribution, depending on the descriptive nature, applied aspects, technical features and economic aspects. The variants of definition and interpretation of the concept of e-governance are analyzed. Formulated author's approach to the definition of its concept. It is concluded that the main difference between the various definitions used at this time is the formulated goal of e-government.

**Key words:** e-government, state, information and communication technologies, electronic services, democracy, communication, Internet.

**Постановка проблемы.** Мгновенность развития современного общества и его постоянные трансформации заставляют индивида также мгновенно адаптироваться к новым условиям, быстро и эффективно учиться, меняться и укрепляться. Электронное управление воспринимается сегодня как форма организации государственного управления, способствует повышению эффективности, открытости и прозрачности деятельности органов государственной власти и органов местного самоуправления с использованием

информационно-телекоммуникационных технологий для формирования нового типа государства. Особенность его заключается в том, что оно охватывает не только сетевую инфраструктуру власти, но и всю инфраструктуру органов власти. В то же время большое количество исследователей до сих пор не пришли к согласию по многим ключевым вопросам представленной проблематики. Кроме того, в отечественной науке недостаточно уделено внимания вопросу исследования и определения понятия электронного управления.