

УДК 336:351.72

А. Борисенкова

ФІНАНСОВИЙ МОНІТОРИНГ ЯК ІНСТИТУТ ДЕРЖАВНОГО ФІНАНСОВОГО КОНТРОЛЮ

Досліджено сутність фінансового моніторингу, здійснено порівняльну характеристику державного фінансового контролю і фінансового моніторингу, на основі якого розкрито фінансовий моніторинг як інститут державного фінансового контролю.

Ключові слова: інститут, державний фінансовий контроль, фінансовий моніторинг.

Поширення тіньової економіки поряд із макроекономічною розбалансованістю та обмеженістю ресурсів визнані Всесвітнім економічним форумом ключовими глобальними ризиками майбутнього десятиріччя [1]. Прибутки тіньового сектора набагато вищі, бо отримані внаслідок заборонених видів діяльності та уникнення від оподаткування. Це призводить до викривленого конкурентного становища. Для України наслідки, що зумовлені функціонуванням тіньового сектора, можуть становити загрозу національній безпеці.

Головним недоліком тіньових доходів є неможливість їх використання в легальній економіці. Найуразливішою для легалізації коштів, отриманих незаконним шляхом, є сфера фінансів. Система протидії цим явищам в Україні, Росії і Белорусії отримала назву фінансовий моніторинг.

Процеси ринкової лібералізації кінця ХХ ст. у пострадянських країнах створили цілий пласт тіньової господарської діяльності, наслідки якої наша Україна має подолати. Фінансовий моніторинг у сфері протидії вимиванню коштів, отриманих незаконним шляхом, та фінансування тероризму (далі – ПВК/ФТ) є одним із основних інструментів дегінізації економіки України.

Для подальшого вдосконалення інституту фінансового моніторингу необхідні дослідження його сутності, особливо в галузі державного управління, адже результативна протидія відмиванню коштів можлива тільки в разі державної координації і контролю цієї сфери.

Питання визначення базисного поняття інституту, його структури та функцій досліджується у працях Р. Коуза, Д. Норта, Д. Бьюкенена, Р. Ріхтера, Р. Холлінгсворта, В. Деревянко, В. Дементьєва, В. Тамбовцева та інших.

Проблемам визначення державного фінансового контролю присвячені роботи таких дослідників, як В. Мельничук, Н. Фадейкіна, А. Дудник, І. Пальцун, О. Василик, І. Стефанюк.

Фінансовий моніторинг як головний інструмент у сфері відмивання активів, отриманих незаконним шляхом, вивчався науковцями кримінального, адміністративного і фінансового права а саме: О. Глущенко, О. Куришко, М. Прошунін, О. Кальман, С. Буткевич, А. Клименко, Є. Павліченко та інші.

В Україні накопичено значний досвід практичного здійснення фінансового моніторингу, поряд із обмеженими теоретичними дослідженнями його соціально-економічної сутності.

Метою статті є дослідження сутності фінансового моніторингу як інституту державного фінансового контролю.

Одним із найбільш перспективних і поширених напрямів сучасної економічної думки є нова інституціональна економічна теорія (неоінституціоналізм), яка сформувалась в 60 – 70 рр. ХХ ст. Про це свідчить те, що більшість Нобелівських премій у галузі економіки кінця ХХ початку ХХІ ст. отримували представники цієї течії: Г. Беккер, Р. Коуз, Дж. Бьюкенен, Э. Остром і О. Уильямсон та інші.

У передмові до російського видання книги Е. Фуруботн і Р. Ріхтер “Інститути та економічна теорія: Досягнення нової інституціональної економічної теорії” зазначають, що сучасний інституціоналізм є широкою інтелектуальною сферою, що охоплює велику різноманітність концепцій і теоретичних інтерпретацій, і що її точні межі чітко не визначені [2]. Інституціональна теорія дає можливість ефективніше досліджувати управлінські та фінансово-економічні процеси завдяки використанню неекономічних методів дослідження економічних систем. Ядром зазначеної теорії є інституційна основа економічної системи суспільства, яку утворюють сукупність інститутів та інституційних відносин.

Під інституціональною структурою суспільства розуміється певний набір інститутів, які створюють матриці економічної поведінки, що визначають обмеження для господарюючих суб’єктів і формуються в межах певної системи координації господарської діяльності [3].

Інституціоналізм збагатив економічну теорію, використовуючи різні методи наукового дослідження, запозичені із суміжних наук, які дають змогу подолати абстрактність економічних понять і категорій та обмеженість емпіричних досліджень. Це зумовило широке використання інституційної термінології, наприклад, при дослідженнях у сфері ПВК/ФТ широко використовується словосполучення “інститут фінансового моніторингу”, тоді як дефініції такого терміну досі не існує.

Сутність інституту фінансового моніторингу необхідно розкривати через сутність “інститутів” у неконституційній економічній теорії та сутності фінансового моніторингу як виду державного фінансового контролю.

Інституційний напрям дослідження новий, саме тому не існує уніфікованого загально прийнятого змісту базового поняття “інститут”. Визначний неоінституціоналіст Р. Холлінгсворт визначає “... відсутність консенсусу з приводу того, що ми розуміємо під інститутами та інституціональним аналізом. Ці терміни застосовуються досить широко, однак концептуальні уявлення про них дуже різняться між собою, а вчені, які використовують їх, вкладають в їх зміст різне розуміння” [4].

Вирішення цієї проблеми є об’єктом дослідження багатьох вчених, узагальнюючи їх здобутки можна окреслити основні риси, характерні для інститутів:

– інститути – комплекс економічних, правових соціальних і морально етичних відносин, які впорядковують процес взаємодії між господарюючими суб’єктами, дають змогу ефективно вирішувати протиріччя, що виникають унаслідок обмеженості ресурсів і розбіжності приватних інтересів;

– інститути – вмонтовані регулятори і стабілізатори соціально-економічного розвитку визначають головні результати господарської системи і напрями її прогресу;

– інститути природним чином впорядковують господарську систему, тобто роблять її більш керованою.

Відповідно до інституціональної теорії, інститути можуть виникати самостійно для подолання невизначеності внаслідок викликів суспільства, а можуть створюватись штучно, тобто владним рішенням. До останніх належать інститути державного фінансового контролю.

У сучасній науковій думці існує багато досліджень, присвячених аналізу державного фінансового контролю. Але незважаючи величезну кількість опублікованих праць, як і у випадку з розумінням терміна “інститут”, не існує єдиного розуміння терміна “державний фінансовий контроль”. Узагальнюючи здобутки вчених у цій сфері, можна стверджувати, що державний фінансовий контроль:

1) є формою здійснення державного контролю, як складової державного управління;

2) є особливою функцією фінансів, метою якої є виявлення відхилень від прийнятих стандартів законності і фінансової дисципліни;

3) здійснюється державними органами та структурними підрозділами підприємств;

4) його остаточною метою є захист державних і приватних інтересів та удосконалення управління економікою [5 – 8].

У сучасній Україні діє система органів державної влади, до повноважень яких належить контроль. Їх можна розподілити на 3 групи.

I група – органи які здійснюють зовнішній і внутрішній фінансовий контроль: Рахункова палата України, яка є вищим органом державного фінансового контролю [9]; Державна фінансова інспекція України, яка здійснює незалежний державний фінансовий контроль від імені виконавчої гілки влади [10]; Державне казначейство і Міністерство фінансів України, які мають окремі специфічні функції внутрішнього державного фінансового контролю [11].

II група – регулятори фінансових ринків: Національний банк України; Національна комісія з цінних паперів та фондового ринку; Національна комісія, що здійснює державне регулювання у сфері ринків фінансових послуг.

III група – органи спеціалізованого державного фінансового контролю: Міністерство доходів і зборів України, Фонд Державного майна України, Державна служба Фінансового моніторингу України та інші.

Також, відповідно до своїх повноважень, державний фінансовий контроль в Україні здійснюють: Президент України; Верховна Рада України, Кабінет Міністрів України, конституційний ті інші суди, органи прокуратури, органи місцевого самоврядування [12].

Державний фінансовий контроль в Україні здійснюється без базового закону, який повинен встановлювати основні поняття, розподіляти функції і повноваження між відповідними органами та регламентувати відносини між суб'єктами та об'єктами контролю, визначати відповідальність і незалежність відповідних уповноважених посадових осіб. Унаслідок цього не існує формально визначених суб'єктів, об'єкта і предмета державного фінансового контролю.

На відміну від здійснення державного фінансового контролю, фінансовий моніторинг регламентується на законодавчому рівні Законом України “Про протидію легалізації коштів отриманих незаконним шляхом та фінансування тероризму” (далі – Закон) [13], який визначає сутність, об'єкти і суб'єкти фінансового моніторингу. Також у Законі визначено два рівні його здійснення, а саме:

- 1) державний фінансовий моніторинг (далі – ДФМ) здійснюють органи виконавчої влади;
- 2) первинний фінансовий моніторинг (далі – ПФМ) здійснюють господарюючі суб'єкти.

Для визначення фінансового моніторингу як інституту державного фінансового контролю доцільно провести їх порівняльну характеристику, яка міститься у табл. 1.

Для аналізу фінансового моніторингу використовуються формалізовані визначення, що містяться в Законі, а для аналізу державного фінансового контролю – узагальнені дослідження багатьох теоретичних наукових праць.

Таблиця 1

Порівняльна характеристика державного фінансово контролю і фінансового моніторингу

Ознака	Державний фінансовий контроль	Фінансовий моніторинг
1	2	3
Об'єкт	Фізична чи юридична особа, на певний вид діяльності яких спрямовуються контрольні дії	Господарська діяльність економічних агентів, що визначені п. 2 ст. 5 Закону як суб'єкти ПФМ
Суб'єкт	1) спеціально створеними для цього державними органами і службами, їх територіальними представництвами, органами виконавчої влади; 2) контрольно-ревізійними службами підприємства, організацій, суб'єктами незалежного фінансового контролю від імені державної влади або самостійно, залежно від їх статусу	1) Державна служба фінансового моніторингу, Національний банк, Міністерство фінансів, Міністерство юстиції, Міністерство інфраструктури, Міністерство торгівлі та економічного розвитку, Національна комісія з цінних паперів та фондового ринку, Національна комісія, що здійснює державне регулювання у сфері ринків фінансових послуг; 2) управління, департаменти відділи або спеціально уповноважені особи господарюючих суб'єктів визначити ст. Закону
Предмет	фінансово-господарські операції, на які спрямовується контрольні дії контролюючого суб'єкта	фінансово-господарські операції, що містять ознаки ризиків легалізації відмивання коштів або фінансування тероризму
Цілі	1) розкриття відхилень від прийнятих стандартів законності, доцільності й ефективності управління фінансовими ресурсами; 2) а за наявності таких відхилень – на своєчасне прийняття відповідних коригувальних і превентивних заходів	1) виявлення параметрів фінансово-господарських операцій, визначених ст. 15 Закону; 2) суб'єкти ДФМ здійснюють перевірки, в разі виявлення порушень, застосовують штрафні санкції і зобов'язують господарюючі суб'єкти вжити заходів щодо ліквідації таких порушень
Регулювання	регламентовано нормами права	регламентовано нормами права

Закінчення табл. 1

1	2	3
Форми і методи	1) попередній (превентивний); 2) поточний оперативний; 3) наступний (ретроспективний); 4) ревізія, перевірка	1) ідентифікація клієнта; 2) перевірка відповідності операції вимогам ст. Закону; 3) фіксування і надання суб'єктам ДФМ відомостей, які підлягають обов'язковому фінансовому контролю; 4) планові і позапланові перевірки суб'єктів ПФМ, щодо дотримання норм законодавства в сфері ПВК\ФТ
Мета	1) протидія будь-яким негативним проявам у сфері фінансово-економічної діяльності; 2) захист державних, колективних та приватних інтересів і потреб; 3) удосконалення управління економікою	1) протидія проникнення в легальний сектор коштів, отриманих незаконним шляхом; 2) забезпечення національної безпеки країни; 3) детінізація економіки

Як відображає табл. 1, об'єкт, цілі, суб'єкти і предмет фінансового моніторингу знаходяться у межах аналогічних складових державного фінансового контролю. Обидва інститути регламентуються нормами права. При їх здійсненні використовуються однакові форми і методи. Також фінансовий моніторинг забезпечує здійснення мети державного фінансового контролю. Отже, фінансовий моніторинг є специфічним видом державного фінансового контролю.

Висновки

Фінансовий моніторинг є системоутворюючим інститутом національної системи протидії відмивання активів, отриманих незаконним шляхом і подолання негативних наслідків "тіньової" економіки. В Україні фінансовий моніторинг набуває рис інституту державного фінансового контролю, оскільки:

- фінансовий моніторинг є особливим видом державного фінансового контролю;
- фінансовий моніторинг впорядковує систему протидії відмивання коштів, отриманих незаконним шляхом;
- фінансовий моніторинг є структурним утворенням господарсько-економічного простору країни, що впорядковує процес взаємодії між економічними агентами, регулюючими та правоохоронними органами;
- фінансовий моніторинг є регулятором і стабілізатором соціально-економічного розвитку, шляхом не допущення нерівноправної конкуренції з боку кримінальних коштів;
- від ефективності фінансового моніторингу залежить економічна безпека держави.

Узагальнюючи результати проведеного дослідження сутності інституту фінансового моніторингу, ми можемо стверджувати, що інститут фінансового моніторингу – це формальний інститут державного фінансового контролю основною метою якого є протидія проникненню "брудних коштів" у легальний сектор економіки, шляхом нагляду за операціями визначених законом суб'єктів господарювання та їхньої взаємодії з національним органом фінансової розвідки і правоохоронними органами.

Література

1. Global Risks Report 2011 [Electronic resource]. — Sixth Edition. An initiative of the Risk Response Network. January 2011/ World Economic Forum. — Access mode : <http://riskreport.weforum.org/global-risks-2011.pdf>.
2. Фуруботн Э. Г. Институты и экономическая теория: достижения новой институциональной экономической теории [Текст]/ Э. Г. Фуруботн, Р. Рихтер. — СПб. : Издат. Дом СПбГУ, 2005. — С. 26.
3. Деревянко В. М. Функции институтов в современной экономике / В. М. Деревянко // Вестник ВГУ [Электронный ресурс]. — 2010. — № 2. — С. 5. — (Серия: экономика и управление). — Режим доступа : <http://www.vestnik.vsu.ru/pdf/econ/2010/02/2010-02-01.pdf>.
4. Дементьев В. В. Что мы исследуем, когда исследуем институты? / В. В. Дементьев // Экономический вестник Ростовского государственного университета [Электронный ресурс]. — 2009. — № 1. — Режим доступа : <http://ecsocman.hse.ru/data/578/936/1223/journal7.1-2.pdf>.
5. Письмаченко Л. М. Державний фінансовий контроль / Л. М. Письмаченко // Енциклопедія державного управління : у 8 т. / Нац. акад. держ. упр. при Президентіві України ; наук.-ред. кол. : Ю. В. Ковбасюк (голова) [та ін.]. — Т. 4 : Галузеве управління / наук.-ред. кол. : М. М. Іжа (співголова), В. Г. Бодров (співголова) [та ін.]. — К. : НАДУ, 2011. — С. 201, 202.
6. Репетько О. О. Методологічні підходи до розмежування форм і методів фінансового контролю в теорії та практиці державного управління / Репетько О. О. // Державне управління: теорія і практика [Електронний ресурс]. — 2010. — № 1. — Режим доступу : http://archive.nbuuv.gov.ua/e-journals/Dutp/2010_1/txts/10oopdu.pdf.
7. Стефанюк І. Б. Державний фінансовий контроль: проблеми ідентифікації й визначення системи / І. Б. Стефанюк // Фінанси України [Електронний ресурс]. — 2009. — № 11(168). — С. 12—19. — Режим доступу : <http://firearticles.com/finansovyi-kontrol/129-derzhavnij-finansovij-kontrol-problemi-identifikaciyi-j-viznachennya-sistemi-stefanyuk-i-b.html>.
8. Про державний фінансовий контроль [Електронний ресурс] : Проект Закону № 2020 від 08.02.2008 р. — Режим доступу : http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_2?id=&pf3516=2020&skl=7.
9. Про рахункову палату [Електронний ресурс] : Закон України. — Режим доступу : <http://www.ac-rada.gov.ua/control/main/uk/publish/article/16727066>.
10. Про Положення про Державну фінансову інспекцію України [Електронний ресурс] : Указ Президента України № 499/2011 від 23.04.2011 р. — Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/499/2011>.
11. Репетько О. О. Організаційна структура суб'єктів державного фінансового контролю в бюджетній сфері України: стан і перспективи розвитку / Репетько О. О. // Збірник наукових праць Національної академії державного управління при Президентіві України [Текст]. — 2011. — Вип. 2. — С. 99—108.
12. Там само. — С. 101.
13. Про запобігання та протидію легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, або фінансуванню тероризму [Електронний ресурс] : Закон України. — Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/249-15>.

A. Borysenkova

**FINANCIAL MONITORING AS AN INSTITUTE
FOR STATE FINANCIAL CONTROL**

The essence of financial monitoring is investigated, comparative characteristics of state financial control and financial monitoring is defined, on the basis of which financial monitoring as an institution of state financial control is revealed.

Key words: institute, state financial control, financial monitoring.