

УДК 336.008.6

Задоя А.О., Ткаченко І.П.

## ФІНАНСОВИЙ МОНІТОРИНГ: ПЕРСПЕКТИВИ ВПРОВАДЖЕННЯ ТА ПРОБЛЕМИ РЕАЛІЗАЦІЇ

Розкрито сутність фінансового контролю; визначено головну мету та основні завдання фінансового моніторингу як особливої форми фінансового контролю; досліджено завдання та функції Держфінмоніторингу як спеціального органу державного фінансового контролю, визначено необхідність організації системи фінансового моніторингу як інформаційної моделі з метою постійного удосконалення процесів економічної діяльності суб'єктів господарювання.

The essence of financial control is discovered, the main goal and basic tasks of financial monitoring as a special form of financial control are detected; tasks and functions of State Financial Monitoring as a special body of state financial control are investigated. The necessity of organization of financial monitoring system as an information model is proved in order to permanent improvement of process of economic activity of economic subjects.

Складна структура фінансової системи, її елементів зумовлюють використання ефективного, дієвого контролю, об'єктивною основою якого є контролююча функція фінансів, тобто органічно притаманна їм властивість управляти процесом формування, розподілу і використання валового суспільного продукту. Управління фінансовими процесами, які опосередковують розподіл сукупного продукту, здійснює безпосередній вплив на виробництво суспільного сукупного продукту, за рахунок якого і задовольняються потреби суспільства, фінансується реалізація функцій держави.

Формою реалізації контролюючої функції фінансів, основою якої є рух фінансових ресурсів у централізованій та децентралізованій формі, яка характеризує та уточнює всі стадії кругообороту сукупного суспільного продукту, забезпечує раціональне співвідношення, пропорції між потребою в фінансах та наявністю грошових ресурсів, є фінансовий контроль.

Організація і функціонування ефективної системи фінансового контролю – обов'язковий і неодмінний елемент державної фінансової політики, і тому вдосконалення системи державного фінансового контролю повинне здійснюватися не автономно, а як ланка в загальній системі заходів перебудови фінансового механізму. При цьому держава використовує фінансовий механізм як найважливіший засіб контролю за ефективним витрачанням державних ресурсів. Фінансовий контроль здійснюється методами спостереження (моніторингу), перевірки, обстеження, інвентаризації, інспекції, аналізу і ревізії.

Мета даного дослідження – визначення сутності фінансового моніторингу, необхідності його впровадження з метою повного і своєчасного забезпечення інформацією для прийняття ефективних управлінських рішень та удосконалення системи управління економікою.

Необхідність підвищення ефективності державного фінансового контролю диктується ускладненням фінансових аспектів діяльності держави в ринкових умовах, у тому числі активним залученням комерційних структур до задоволення суспільних потреб, використанням інфраструктури банків та інших фінансово-кредитних установ для обслуговування державних коштів, виходом держави на ринок як власника майна та виробника товарів і послуг. Ефективний фінансовий контроль за управлінням державними коштами – це, передусім, найважливіший фактор зміцнення довіри суспільства до державної влади, засіб їх консолідації з метою забезпечення добробуту громадян і стабільності державного ладу. Звичайно, такий контроль тільки тоді користуватиметься

довірою громадян, коли він буде об'єктивним та незалежним від тих органів виконавчої влади, які є розпорядниками державних коштів [1].

Теорія фінансів характеризує фінансовий контроль як форму реалізації контролюючої функції фінансів, визначаючи, насамперед, його як сукупність дій з приводу перевірки діяльності господарюючих суб'єктів. Основою контролюючої функції фінансів є рух фінансових ресурсів у централізованій та децентралізованій формі. Саме цим рухом і здійснюється публічний фінансовий контроль [2].

Фінансовий контроль як елемент управління має декілька аспектів:

- по-перше, це контроль за фінансовою та господарською діяльністю господарюючих суб'єктів;
- по-друге, це регламентована нормами права діяльність господарюючих суб'єктів, контролюючих суб'єктів, пов'язана з рухом централізованих та децентралізованих фондів;
- по-третє, це засіб забезпечення законності у фінансовій діяльності. [3].

Дослідження економіки України останніми роками показує, що значні збитки завдаються сумнівними фінансовими операціями, доходи від яких не надходять до державного бюджету, а осідають у окремих юридичних і фізичних осіб. Одержані злочинним шляхом доходи легалізуються з використанням операцій, у яких беруть участь банківські установи та фінансово-кредитні органи. Відмивання „брудних” грошей стало невід'ємною складовою будь-якої кримінальної діяльності, основною ланкою всієї економічної злочинності. Тому у розвинутих країнах боротьба з відмиванням грошей виділена у якості окремого напрямку в рамках загальної концепції заходів щодо протидії міжнародній організованій злочинності [4].

У вересні 2002 р. через відсутність в Україні закону, що передбачає заходи боротьби з відмиванням коштів отриманих нелегальним шляхом Україну було внесено до "чорного списку" організації FATF (Financial Action Task Force) – групи з розробки фінансових заходів щодо боротьби з відмиванням грошей. Внесення в цей перелік тієї або іншої країни звичайно виливається в накладення обмежень на операції, що проводяться з банками цієї держави [5].

12 червня 2003 р. набрав чинності Закон України „Про запобігання та протидію легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом” [9]. Його прийняття стало переломним моментом на шляху формування в Україні системи фінансового моніторингу. До набрання зазначеним Законом чинності зусилля всіх без винятку органів державної виконавчої влади й Національного банку України було спрямовано на успішну імплементацію його положень, тобто створення системи фінансового моніторингу відповідно до рекомендацій FATF. 25 лютого 2004 року FATF прийнято рішення про виключення України з „чорного” списку.

Система фінансового моніторингу в Україні охоплює фактично всіх надавачів фінансових послуг і передбачає тісну взаємодію різних міністерств та відомств. Кожна з цих установ відіграє специфічну, визначену законами роль у єдиній системі. Координація діяльності суб'єктів фінансового моніторингу та їхнє методологічне забезпечення покладено на спеціально вповноважений орган - Державний департамент фінансового моніторингу (Держфінмоніторинг). Згідно з Законом, система фінансового моніторингу є дворівневою. Виявлення та супроводжування підозрілих операцій мають здійснювати як безпосередньо надавачі фінансових послуг (первинний фінансовий моніторинг), так і державні органи (державний фінансовий моніторинг). Здійснення державного фінансового моніторингу покладено на Державну комісію з цінних паперів та фондового ринку, Державну комісію з регулювання ринків фінансових послуг і Національний банк України.

Саме ці інститути виконують функції регулювання та нагляду за діяльністю юридичних осіб разом зі спеціально вповноваженим органом виконавчої влади з питань фінансового моніторингу – Держфінмоніторингом.

Одним із основних завдань Держфінмоніторингу (з 01.01.2005р. -Державний комітет фінансового моніторингу України) є збір, обробка і аналіз інформації про фінансові операції, що підлягають обов'язковому фінансовому контролю, та інші операції, пов'язані з легалізацією (відмиванням) доходів, одержаних злочинним шляхом", а також повноваження передавати узагальнені матеріали правоохоронним органам, за умов достатності підстав вважати фінансову операцію пов'язаною з легалізацією „брудних” коштів або фінансуванням тероризму.

Функціями Держфінмоніторингу є координація та методичне забезпечення діяльності суб'єктів обов'язкового фінансового контролю з питань протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом; аналіз ефективності заходів, що вживаються суб'єктами обов'язкового фінансового контролю для запобігання та протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом; виявлення у фінансових операціях, які підлягають фінансовому контролю відповідно до законодавства, фактів використання доходів, одержаних злочинним шляхом.

Державний комітет фінансового моніторингу України є центральним елементом, який поєднує всі елементи національної системи моніторингу та координує діяльність усіх фінансових установ і державних інститутів, а також правоохоронних органів, що розслідують факти, пов'язані з відмиванням злочинних доходів і фінансуванням тероризму. Система фінансового моніторингу передбачає постійну тісну взаємодію органів державної влади з питань боротьби з відмиванням „брудних” грошей. Отже, Державний комітет фінансового моніторингу України - це спеціальний орган державного фінансового контролю, який здійснює його в особливій формі – у формі фінансового моніторингу [6].

Однак, аналіз положень про Держфінмоніторинг свідчить про його недосконалість, і тому він просто не зможе виконувати частину своїх повноважень, або принаймні виконуватиме їх лише формально. Так, до основних завдань цього органу держуправління, крім загальних, належать: збір, обробка і аналіз інформації про фінансові операції, які підлягають обов'язковому фінансовому контролю, та інші операції, пов'язані з легалізацією нелегально отриманих доходів; сприяння виявленню таких операцій, і нарешті, забезпечення ведення обліку фінансових операцій, які мають ознаки, сумнівних або незвичайних. Однак, виконання цих завдань вимагає розкриття конфіденційної інформації, що містить банківську таємницю. А згідно із законом, чітка схема розкриття такої таємниці визначена статтею 62 Закону "Про банки та банківську діяльність" [10], в якій серед держорганів, які можуть отримувати таку інформацію, Держфінмоніторинг не згадується. Крім цього, в Указі Президента "Про заходи щодо запобігання легалізації (відмивання) доходів, отриманих злочинним шляхом" [11] на основі якого, власне, й був створений Держфінмоніторинг визначено, хто саме здійснює первинний і повторний контроль за фінансовими операціями, і серед цих держустанов "моніторингу" теж немає. Таким чином, законодавчо закріплене поняття про банківську таємницю ставить під сумнів активне виконання департаментом своїх функцій [5].

Прийняття Закону України „Про запобігання та протидію легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом” [9] (далі – Закон) є виправданим. Цей законодавчий акт регулює відносини у сфері запобігання та протидії запровадженню в легальний обіг доходів, одержаних злочинним шляхом, та спрямований на боротьбу з фінансуванням тероризму. Закон поклав на деякі органи державного управління, банки та інші фінансові установи обов'язок здійснювати фінансовий моніторинг.

Слід зазначити, що відповідно до роз'яснень Міністерства юстиції України щодо трактувань окремих положень Закону: „Згідно абзацу третього частини 1 статті 14 Закону Держфінмоніторинг має право одержувати в установленому законодавством порядку від підприємств, установ та організацій інформацію (у тому числі ту, що становить банківську або комерційну таємницю), необхідну для виконання покладених на нього завдань”.

Стосовно обсягу додаткової інформації, що повинна надаватися банківською установою на запит Держфінмоніторингу в установленому законом порядку, необхідно враховувати наступні норми Закону: згідно з частиною другою статті 13 Закону Держфінмоніторинг відповідно до покладених на нього завдань:

- отримує від органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, суб'єктів господарювання на запит інформацію, необхідну для реалізації покладених на нього завдань;
- досліджує методи та фінансові схеми легалізації (відмивання) доходів і фінансування тероризму.

Реалізація повноважень щодо збору, обробки та аналізу інформації про сумнівні фінансові операції, дослідження методів та фінансових схем відмивання доходів, одержаних злочинним шляхом, має забезпечуватись дотриманням суб'єктами первинного фінансового моніторингу вимог Закону щодо надання Держфінмоніторингу відповідної інформації.

Зміст та обсяг інформації, що надається банком за додатковим запитом Держфінмоніторингу мають бути достатніми для здійснення цим органом своїх функцій. Зокрема, ця інформація на вимогу вказаного органу повинна містити, як відомості про осіб, які здійснюють фінансову операцію (у тому числі, анкету клієнта та іншу інформацію, що стосується ідентифікації клієнта банку), так і відомості про обставини її здійснення (в тому числі, про рух грошей на банківських рахунках учасника операції).

Слід зазначити, що Закон визначає також сутність внутрішнього фінансового моніторингу як діяльності суб'єктів по виявленню фінансових операцій, що підлягають обов'язковому фінансовому моніторингу, системи та суб'єктів фінансового моніторингу. Однак, Закон не містить визначення самого поняття фінансового моніторингу.

Вважаємо, що фінансовий моніторинг щодо речового змісту слід відносити до загальноекономічних категорій, оскільки він відображає спільні риси контролю за рухом фінансових ресурсів в органічному взаємозв'язку з процесом відтворення сукупного суспільного продукту, робочої сили, інших елементів економічної системи.

Фінансовий моніторинг, як особлива форма фінансового контролю, виступає важливою підсистемою економічного та державного контролю, функцією процесу управління. Як підсистема економічного контролю, фінансовий моніторинг перебуває у відносинах субординації в системі базисних відносин, як складова державного контролю - в межах суспільних відносин (базисних і надбудовних – правових, політичних тощо). Економічний зміст фінансового моніторингу залежить від характеру державної влади, передусім типу соціально-економічної системи.

Отже, фінансовий моніторинг є особливою формою фінансового контролю, оскільки:

- мета фінансового моніторингу полягає у виявленні фінансових операцій, що можуть бути пов'язані з легалізацією (відмиванням) злочинних доходів;
- фінансовий моніторинг здійснюється за допомогою методів спостереження та перевірки;
- об'єктом фінансового моніторингу є господарські та фінансові операції, процеси суб'єктів господарювання, що розглядаються з точки зору законності, доцільності, достовірності та економічної ефективності тощо.

Управління фінансами, як найважливіша сфера діяльності будь-якого суб'єкта ринкового господарства, зумовлює необхідність побудови цілісної концепції, що дасть змогу на підставі об'єктивної та суб'єктивної інформації приймати оптимальні й реальні рішення, які сприятимуть підвищенню ефективності їх функціонування.

Систему фінансового моніторингу необхідно будувати як інформаційну модель, яка об'єднує стратегічний облік, стратегічне планування, стратегічний аналіз і контроль з метою ефективного забезпечення інформацією для прийняття управлінських рішень. Інформація про фінансові потоки повинна фіксуватися у відповідній звітності економічних одиниць. Від якості та інформаційної насиченості цієї звітності багато в чому залежить якість контролю фінансових потоків [7].

Макроекономічна політика держави впливає на економічний розвиток через науково обґрунтовані методи регулювання, невід'ємною частиною яких є побудова ефективних макромоделей прогнозування та підтримання правового поля для державного регулювання економіки та ринкового саморегулювання. Важливим інструментом прогнозування фінансових показників є застосування економіко-статистичних моделей. Прогнозування фінансових ресурсів може ґрунтуватися лише на узагальнюючих високоагрегованих макропоказниках економічного й соціального розвитку.

На жаль в Україні сьогодні немає надійного інформаційного забезпечення для прийняття тактичних і стратегічних рішень щодо впливу на економіку, і справа не обмежується лише слабкістю первинної інформації для наукових досліджень. Державна влада України для аналізу й обґрунтування прийняття важливих рішень також отримує неповний обсяг інформації про реальний стан економічної системи, що загрожує можливістю помилок в управлінні, які здатні кумулятивно нагромаджуватися й завдавати непоправної шкоди економічному розвитку держави. Показово, що недоліки статистичної системи національних рахунків, дотримання якої було однією з вимог міжнародних фінансових організацій як підстава для надання зовнішніх кредитів нашій державі, повністю усвідомлюють у країнах – світових лідерах і залежних від них МВФ та Світовому банку.

Слід зазначити, що МВФ отримує від державних органів нашої країни набагато докладнішу інформацію про стан економіки і фінансової системи, ніж уряд та Президент України, не кажучи вже про представників української науки. Так, МВФ має доступ до повної інформації про обсяг і структуру грошового обігу, усі валютні операції, доходи Державного бюджету, НБУ регулярно надсилає на адресу МВФ консолідований баланс комерційних банків. Якщо ж урахувати, що МВФ в обмін на дотримання його вимог не бере на себе жорстких зобов'язань щодо своєчасного надання кредитів, відмовляє в них саме тоді, коли вони найпотрібніші (як у серпні 1998 року), то взагалі важко зрозуміти, чому українська статистика тримає на жалюгідному інформаційному забезпеченні власний уряд і науковців, а водночас надає вичерпну інформацію іноземній установі [8].

В цілях дієвості та ефективності контролю та аналізу фінансових потоків необхідно розробити найбільш інформаційноємні формати звітності, які відображатимуть кількісні та якісні показники, що досягаються тими чи іншими фінансово-господарськими операціями, що ініціюють фінансові потоки. Особливу увагу слід приділити звітності на мікрорівні, тобто на рівні окремих господарюючих суб'єктів та їх взаємопов'язаних груп.

Система фінансового моніторингу може розглядатися як інформаційна система, що є елементом інформаційного забезпечення економічної діагностики та прогнозування. Головною ж метою системи моніторингу є постійне удосконалення процесів економічної діяльності суб'єктів господарювання за допомогою інформаційних технологій.

Фінансовий моніторинг економічних процесів, аналіз і рух фінансових потоків у масштабах держави мають спиратися на єдину методологію і охоплювати весь процес цього

руху, а не лише окремі його частини. Для ефективного керівництва економікою необхідно, щоб органи державного управління й економічна наука мали у своєму розпорядженні максимально повну, репрезентивну і своєчасну інформацію про стан її функціонування.

Отже, актуальним завданням сьогодення є створення дієвої інформаційної системи фінансового моніторингу, яка включає елементи планування, контролю, обліку, звітності та економічного аналізу фінансових потоків, та спрямована на досягнення й підтримання збалансованості економіки, має формуватися на основі варіантних прогнозів, до яких повинні входити крім традиційних макроекономічних показників, показники, що характеризують рівень фінансової рівноваги та безпеки в різних галузях, регіонах та у державі в цілому.

Таким чином, існування фінансового моніторингу в умовах, що склалися, об'єктивно необхідне. Система фінансового моніторингу як особлива форма фінансового контролю, яка здійснюється спеціальним органом державного фінансового контролю має відповідати ряду вимог, що визначаються інтересами держави. Ці вимоги стосуються підвищення ефективності управління економікою, що вимагає:

- забезпечення органів державного управління та економічної науки максимально повною, репрезентативною та своєчасною інформацією про стан її функціонування;
- забезпечення ефективності діяльності як органів, що складають систему, так і ефективності всієї системи в цілому;
- координації та узгодженості дій контролюючих органів, що гарантує максимальну прозорість фінансових потоків, а також належний контроль за усуненням порушень.

Викладене дозволяє зробити висновки, що фінансовий моніторинг є особливою формою фінансового контролю, Державний комітет фінансового моніторингу України – це спеціальний орган державного фінансового контролю, який здійснює його в особливій формі – у формі фінансового моніторингу. Як уже зазначалося, об'єктом фінансового моніторингу є господарські та фінансові операції, процеси суб'єктів господарювання, що розглядаються з точки зору законності, доцільності, достовірності та економічної ефективності. Слід також зазначити, що дієва організація діяльності учасників системи фінансового моніторингу сприятиме розширенню фінансової бази національної економіки за рахунок капіталів, що залишаться на території країни та податкових надходжень.

Отже, створення ефективної системи фінансового моніторингу дозволить найбільш повною мірою задовольняти і соціальні потреби суспільства і забезпечувати його безпеку.

### *Література*

1. Барабаш Н.С., Никонович М.О. Удосконалення системи державного фінансового контролю // Фінансовий контроль.-2005.-№3 (26).
2. Родионова В.М., Шлейников В.И. Финансовый контроль.- М., 2002. -240с.
3. Грачева Е.Ю., Соколова Э.Д. Финансовое право.- М., 2001.- 456с.
4. Фінансовий моніторинг: минуле і сьогодення. Історія розвитку фінансового моніторингу // <http://www.mbank.com.ua/0907.shtml> .
5. Фінансовий моніторинг, швидше за все, нікого не відмоніторить // <http://www.refine.org.ua/pageid -4143-.html> .
6. Клименко А. Фінансовий моніторинг – особлива форма фінансового контролю// Фінансове право.- 2005.- №4.-с.103.
7. Бурцев В.В. Государственные финансовые потоки в условиях рыночной экономики // Финансы и кредит.-2004.-№6(144).-С.-5.
8. Ващенко І.В. Рух грошових потоків у державі як об'єкт моніторингу, аналізу та контролю// Фінанси України.- 2004.- №2. - С.155.
9. Закон України „Про запобігання та протидію легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом” від 28.11.2002. - № 249-IV - // <http://www.rada.gov.ua>

10. Закон України „Про банки та банківську діяльність” від 07.12.2000. - № 2121-III - [//http://www.rada.gov.ua](http://www.rada.gov.ua)
11. Указ Президента України „Про заходи щодо запобігання легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом” від 10.12.2001. - № 1199/2001. - [//http://www.rada.gov.ua](http://www.rada.gov.ua)

*Рекомендовано до публікації*  
*д.е.н., проф. Петруню Ю.Є. 29.05.05*

*Надійшла до редакції*  
*12.04.05*