

АДМІНІСТРАТИВНЕ ПРАВО І ПРОЦЕС; ФІНАНСОВЕ ПРАВО

УДК 347.73

DOI <https://doi.org/10.32782/1813-338X-2025.2.1>

О. П. Гетманець

доктор юридичних наук, професор,
завідувачка кафедри правового забезпечення
підприємницької діяльності та фінансової безпеки ННІ № 5
Харківського національного університету внутрішніх справ

ПРАВОВИЙ МЕХАНІЗМ ДЕРЖАВНОГО ФІНАНСОВОГО МОНІТОРИНГУ

У статті визначені важливі аспекти реалізації правового механізму проведення державного фінансового моніторингу в Україні. Встановлено, що у період воєнного стану та у післявоєнну відбудову національної економіки актуальним є визначення правового механізму державного фінансового моніторингу, як сучасного напрямку діяльності уповноважених суб'єктів в сфері обігу фінансових ресурсів, що використовують фінансовий моніторинг, як інструмент протидії фінансової злочинності, а також засіб забезпечення спроможності фінансових інституцій та захисту національних інтересів. Проаналізовані думки вчених щодо «широкого» та «вузького» підходу до сутності фінансового моніторингу, що обмежуються констатацією його значення, або, як засобу боротьби з легалізацією злочинних доходів в сфері запобігання та протидії, або, як знаряддя національної безпеки, відповідно. Підкреслюється, що державний фінансовий моніторинг, як діяльність з запобігання та протидії фінансовим правопорушенням та злочинам складає важливий напрям фінансової діяльності уповноважених суб'єктів і потребує відповідного фінансово-правового механізму регулювання. Досліджені повноваження суб'єктів державного фінансового моніторингу і визначено, що вони охоплюють засоби протидії та запобігання фінансовим правопорушенням та злочинам у всіх сферах обігу фінансових ресурсів, не обмежуючись сферою запобігання та протидії легалізації доходів одержаних злочинним шляхом, фінансуванню тероризму тощо. Наголошено на проведенні фінансової розвідки, як сучасного засобу боротьби з незаконними фінансовими операціями, що потребує впровадження в діяльність суб'єктів державного фінансового моніторингу прав на спостереження за фінансовими операціями та засобів покарання порушників. Визначено, що механізм правового регулювання державного фінансового моніторингу має фінансово-правову природу і запропоновано внести зміни в чинний закон України «Про запобігання та протидію легалізації (відмивання) доходів, одержаних злочинним шляхом, фінансуванню тероризму та фінансуванню розповсюдження зброї масового знищення» № 361-IX від 6.12.2019.

Ключові слова: фінансовий моніторинг, фінансова безпека, фінансовий контроль, фінансова розвідка, суб'єкти державного фінансового моніторингу, фінансово-правовий механізм.

Постановка проблеми. Фінансовий моніторинг, як діяльність у сфері обігу приватних та публічних фінансових ресурсів підлягає опрацюванню та оновленню підходів до встановлення правового механізму реалізації, зважаючи на війну в Україні та завдання післявоєнного оновлення. Традиційним є погляд

у науковій літературі на фінансовий моніторинг, як на засіб запобігання та протидії легалізації (відмивання) доходів одержаних злочинним шляхом, фінансуванню тероризму та фінансування розповсюдження зброї масового значення (далі – засіб запобігання та протидії). Законодавство визначає – фінансовий моні-

торинг це «сукупність заходів, що вживаються суб'єктами фінансового моніторингу у сфері запобігання та протидії, що включають проведення державного фінансового моніторингу та первинного фінансового моніторингу» [1]. Актуальним є оновлення правових основ фінансового моніторингу, враховуючи його сучасне значення, як інструмента забезпечення законності фінансових операцій, і не тільки в сфері запобігання та протидії.

Державний фінансовий моніторинг на відміну від первинного, забезпечується проведенням сукупності заходів з збору, обробки та аналізу інформації про фінансові операції та інші, що покладаються на – Національний банк України (далі – НБУ), Державну службу фінансового моніторингу (далі – Держфінмоніторинг), Міністерство фінансів України (далі – Мінфін), Національну комісію з цінних паперів та фондового ринку (далі – НКЦПФР) та інші органи державної влади, що свідчить про діяльність з систематичного спостереження за реалізацією державної фінансової політики, яка націлена на розвиток економіки, попередження та усунення фінансових правопорушень та злочинів, захист та оборону національних інтересів.

Впровадження фінансового моніторингу, як засобу системного оцінювання важливих фінансових інституцій, визначається Стратегією розвитку фінансового сектору України від 19 червня 2023 року, яка передбачає п'ять цілей: макроекономічну стабільність, фінансову стабільність, відновлення країни, сучасні фінансові послуги та інституційну спроможність регуляторів та ФГВФО, а також разом з довгостроковими завданнями, вирішення сучасних поточних завдань, зокрема і шляхом перевірки «...дотримання ключових індикаторів, важливих у короткостроковій перспективі під час повномасштабної війни, які надалі за потреби буде актуалізовано» [2]. Важливо, що однією з умов вступу України до ЄС, за рекомендацією FATF, є дотримання міжнародних стандартів фінансової діяльності на всіх рівнях суспільного виробництва, що також покладається на фінансовий моніторинг.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Правовий механізм державного фінансового моніторингу, як інструменту запобігання та протидії, встановлюється законом України «Про запобігання та протидію легалізації (відмивання) доходів, одержаних злочинним шляхом, фінансуванню тероризму та фінансуванню розповсюдження зброї масового знищення»

(далі – Закон про запобігання та протидію) [1]. Чинний закон містить визначення «фінансовий моніторинг» і визначає його сутність на первинному та державному рівні шляхом окреслення повноважень задіяних суб'єктів в зазначеній сфері, проте не охоплює всіх властивостей його реалізації у інших напрямках фінансової діяльності, як публічних так і приватних суб'єктів.

Фінансовий моніторинг з позицій особливостей правового регулювання досліджується в роботах П. Борцевич [3], Л. Новікової [4], В. Острівної [5], М. Перепелиці [6], Л. Пушак та Н. Трушкіної [7] та інших. Аналіз правових засад фінансового моніторингу, наданий у публікаціях, свідчить про зосередження науковців на наступних моментах. По перше, відсутності одностайного підходу до трактування понять «правовий механізм», зокрема і щодо фінансового моніторингу. Так, М. Перепелиця приходить до висновку: «... незважаючи на те, що Україна натеper виконала вже досить багато умов у сфері уніфікації вітчизняного законодавства з міжнародним щодо фінансового моніторингу, воно (законодавство) усе ж таки не відповідає цілком світовим стандартам у цій сфері відносин» [6, с. 29].

По друге, науковці характеризують правові проблеми реалізації фінансового моніторингу, як засобу протидії (легалізації) відмиванню доходів, одержаних злочинним шляхом і фінансування тероризму, залишаючи за межами такий аспект державного фінансового моніторингу, як контроль фінансових операцій та фінансові розслідування. Наприклад у роботі Я. Пушак та Н. Трушкіної підкреслюється, що у законодавстві: «... не прописано загальних засад фінансового моніторингу як інструменту забезпечення національної безпеки [7, с. 200].

По третє, в наукових працях, як правило, не характеризуються системні складові фінансового моніторингу, а окреслюються загальні завдання що притаманні, як первинному, так і державному фінансовому моніторингу. Наприклад, висновок Л. Борцевич: «У цілому, сутність фінансового моніторингу слід розглядати як сукупність форм та методів взаємовідносин, що виникають при проведенні фінансових операцій клієнтами через фінансові установи з урахуванням законодавчо покладених на них обов'язків забезпечення заходів щодо повного та своєчасного запобігання і протидії легалізації (відмиванню) доходів, здобутих злочинним шляхом, і фінансуванню тероризму з урахуванням провідних світових тенденцій у галузі, способів та методів легалізації доходів, а також сукуп-

ності збору, обробки та аналізу інформації та її передачі до спеціалізованих органів держави, які, у свою чергу, здійснюють перевірку правомірності проведення таких операцій і перевіряють джерела походження доходів клієнтів, а також послідовного економічно соціального розвитку суспільства та боротьби з суспільно небезпечними явищами» [3, с. 425]. Наведене визначення охоплює значно широкий спектр фінансових відносин без врахування ознак проведення фінансового моніторингу, на різних рівнях економічних відносин і в різних напрямках фінансової діяльності держави.

Отже, слід з'ясувати, як сутність державного фінансового моніторингу, так і сучасний правовий механізм його реалізації в сучасних умовах розвитку економічних відносин.

Мета статті – на основі аналізу чинного законодавства та позицій науковців щодо сутності фінансового моніторингу визначити новітнє значення державного фінансового моніторингу та актуальні проблеми реалізації його правового механізму в умовах воєнного стану та післявоєнної відбудови в Україні, з метою їх вирішення на підставі означення напрямів удосконалення фінансового законодавства та практики його застосування.

Виклад основного матеріалу. З'ясування сучасного правового механізму проведення державного фінансового моніторингу наштовхується на сутність поняття «державний фінансовий моніторинг», а також на розбіжності поглядів науковців на категорію «правовий механізм» та її відмежування від пов'язаних категорій «правові засади» та «правове регулювання».

У чинному законодавстві дефініція «державний фінансовий моніторинг», як і дефініції, що пов'язують його проведення з повноваженнями задіяних суб'єктів, обмежується посиланням на сукупність заходів, які спрямовуються на виконання вимог законодавства у сфері запобігання та протидії [1]. Завдання державного фінансового моніторингу забезпечуються виконанням широкого кола повноважень відповідних суб'єктів по реалізації правового механізму запобігання та протидії легалізації (відмиванню) доходів одержаних злочинним шляхом, фінансування тероризму та фінансування розповсюдження зброї масового знищення (далі – правовий механізм запобігання та протидії).

На суб'єктів державного фінансового моніторингу покладаються наступні повноваження: державне регулювання та нагляд за суб'єктами

первинного фінансового моніторингу, шляхом проведення планових та позапланових перевірок, к тому числі безвізних; видання нормативно-правових актів по їх проведенню та притягненню до відповідальності; вживання запобіжних заходів та заходів впливу за порушення вимог законодавства з запобігання та протидії; створювати у власних структурах відповідні підрозділи; збирати та зберігати інформацію щодо діяльності з запобігання та протидії; співпрацювати з органами виконавчої влади, державними реєстраторами, правоохоронними органами та інші (ст. 18 «Повноваження та обов'язки суб'єктів державного фінансового моніторингу» Закону України про запобігання та протидію) [1]. Чинний закон забезпечує виконання повноважень суб'єктів державного фінансового моніторингу у окресленій сфері запобігання та протидії.

Проте, повноваження по проведенню державного фінансового моніторингу покладаються і на інших суб'єктів, зокрема у банківській діяльності, на ринку фінансових послуг, при проведенні операцій з бюджетними коштами тощо. Так, проведення моніторингу та контролю ризиків банківської діяльності, як напрям банківського нагляду покладається на НБУ [8].

Ще більш широкі та деталізовані повноваження по проведенню державного фінансового моніторингу встановлюються Держфінмоніторингу, зокрема, відповідно до Звіту про діяльність служби за 2024 рік у повноваженнях – розвиток законодавчої бази з питань запобігання та протидії; збір, обробка та аналіз інформації про діяльність суб'єктів первинного фінансового моніторингу; право зупинення фінансових операцій; проведення фінансових розслідувань, зокрема щодо протидії фінансуванню війни та тероризму (сепаратизму), відмивання доходів від корупційних діянь, розслідування операцій, пов'язаних з бюджетними коштами та іншими державними активами та інші [9, с. 18–35].

Аналіз повноважень суб'єктів державного фінансового моніторингу доводить, що правовий механізм державного фінансового моніторингу реалізується шляхом встановлення повноважень на проведення заходів, які можливо згрупувати та означити, як: нормотворчі, організаційні, контрольні, інформаційно-аналітичні та з фінансової розвідки. В сучасних умовах воєнного стану в Україні набуває актуальності проведення фінансової розвідки, як сучасного засобу стеження за фінансовими операціями і недопущення протиправності їх проведення.

Фінансова розвідка визначається науковцями, як елемент досудового розслідування у кримінальних провадженнях, які пов'язані з дослідженням фінансових операцій [10]. Проте у фінансовому моніторингу, що покладається на Держфінмоніторинг, фінансова розвідка використовується, як засіб «адміністративного типу» [9].

При аналізі сутності фінансового моніторингу науковці акцентують увагу на окремих аспектах його проведення. Трактують фінансовий моніторинг з позицій так званого «широкого» та «вузького» кола поглядів науковців, надається в роботі Я. Пушак та Н. Трушкіної, які доводять: «...що цю економічну категорію пропонується трактувати як інструмент забезпечення національної безпеки на основі реалізації сукупності інституційних, нормативно-правових, організаційно-економічних, інноваційних, інвестиційних інформаційних заходів» [7, с. 199] і зазначають недосконалість його нормативно-правового забезпечення. Таким чином погляд на державний фінансовий моніторинг з позицій його інструментального призначення не обмежується сферою запобігання та захисту, як і правовий механізм.

В сучасних умовах в Україні слід враховувати наявність таких процесів і явищ, пов'язані з війною, як руйнування матеріального виробництва, ризики підприємницької діяльності та нарощування тіньового бізнесу, нівелювання доходів населення, підвищення рівня нелегальної зайнятості та безробіття, зростання економічної злочинності, ухилення від сплати податків, тощо. З позицій призначення державного фінансового моніторингу у фінансовій системі і завдань в системі національної безпеки, а також з врахуванням багатоваріантності засобів реалізації, слід визначити, що правовий механізм державного фінансового моніторингу повинен законодавчо забезпечувати повноваження суб'єктів, як первинного так і державного фінансового моніторингу по попередженню та усуненню негативних наслідків незаконних фінансових операцій у фінансовій системі країни.

В сучасних правових дослідженнях дефініція «механізм правового регулювання» застосовується для означення елементів правової системи, які використовуються для регулювання суспільних відносин. Визначаючи механізм правового регулювання фінансових відносин Л.К. Воронова вказувала: «... що він містить такі правові елементи, як правові норми, правові

відносини, правову відповідальність, правову свідомість» [11, с. 432]. Державний фінансовий моніторинг, як діяльність з запобігання та протидії фінансовим правопорушенням та злочинам складає важливий напрям фінансової діяльності уповноважених суб'єктів і потребує відповідного фінансово-правового механізму регулювання.

З'ясовуючи сутність механізму правового регулювання фінансового моніторингу в Україні Л. Острівна вказує, що вказаний термін є методологічно необхідним при дослідженні соціальних процесів а також «... може бути застосованим до системи адміністративно-правового регулювання фінансового моніторингу» [5, с. 132]. Слід уточнити, що державний фінансовий моніторинг, як діяльність у сфері фінансових відносин, регламентується нормами фінансового законодавства, що потребує з'ясування засобів саме фінансово-правового впливу.

Іноді дослідники приходять до висновку про необмежене коло соціальних відносин щодо реалізації правового механізму фінансового моніторингу. Так, Л. Новикова при з'ясуванні сутності правового регулювання первинного фінансового моніторингу зазначає: «...що це стосується визначення меж цих відносин, повноважень державних органів, процесуального порядку здійснення фінансового моніторингу» [4, с. 37]. Поділяючи думку науковця стосовно необхідності визначення повноважень державних органів та процедури проведення, все ж такі межі цих відносин охоплюються, перш за все, фінансовими відносинами, оскільки йдеться про боротьбу з фінансовими правопорушеннями та злочинами у всіх складових фінансової системи.

Проведення державного фінансового моніторингу покладається на вище вказаних суб'єктів, які є органами державної влади і за правами, обов'язками, завданнями діяльності та функціями мають фінансово-правовий статус, виконують діяльність, що охоплює фінансові відносини, і не зважаючи на різні інші повноваження в сфері суспільного виробництва, повинні забезпечувати дотримання вимог фінансового законодавства.

Правовий механізм державного фінансового моніторингу в сучасних умовах повинен забезпечувати:

— встановлення повноважень суб'єктів державного фінансового моніторингу щодо проведення державної фінансової політики по боротьбі з незаконними фінансовими операціями у всіх сферах фінансових відносин;

- контроль з боку органів державної влади та громадськості за дотриманням законодавства суб'єктами фінансового моніторингу;
- розвиток законодавчої бази суб'єктами державного фінансового моніторингу з метою встановлення європейських стандартів проведення фінансових операцій та співпраці з міжнародними фінансовими організаціями;
- провадження єдиної автоматизованої системи збору, обробки, аналізу інформації щодо проведення фінансового моніторингу;
- удосконалення взаємовідносин з регулятором та іншими органами державної влади та громадськістю, шляхом укладення спільних документів, обміном інформацією, розміщенням інформації на офіційних сторінках у соціальних мережах;
- забезпечення законності фінансових операцій на всіх рівнях фінансової системи шляхом активізації діяльності з фінансової розвідки та інші.

Висновки і пропозиції. Державний фінансовий моніторинг – це діяльність державних суб'єктів, на яких покладаються повноваження з проведення сукупності заходів у сфері обігу публічних та приватних фінансових ресурсів, з метою попередження та усунення фінансових правопорушень та злочинів.

Реалізацій функцій державного фінансового моніторингу забезпечується фінансово-правовими нормами, які регламентують діяльність уповноважених суб'єктів та охоплюють аналітичні, організаційні, методологічні, нормотворчі, контрольні та розвідувальні повноваження, націлені на фінансову безпеку та захист національних фінансових інтересів.

Фінансова розвідка, як діяльність суб'єктів державного фінансового моніторингу, що забезпечує активізацію та цілеспрямованість розслідування фінансових правопорушень та злочинів – є важливим сучасним засобом державного фінансового моніторингу, що потребує внесення змін у ст. 1 «Визначення термінів» Закону України про запобігання та протидію, шляхом встановлення дефініції та права на приведення відповідних заходів суб'єктами державного фінансового моніторингу.

Правовий механізм державного фінансового моніторингу, що має фінансово-правову природу, охоплює сукупність правових засобів, що регулюють фінансові відносини, націлені на забезпечення проведення законності фінансових операцій та ефективного регулювання фінансової діяльності публічних та приватних суб'єктів економічних відносин.

Список використаної літератури:

1. Про запобігання та протидію легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом : Закон України від 28.11. 2002 р. № 249-IV. *Відомості Верховної Ради України*. 2003. № 1. Ст. 2.
2. Нова Стратегія розвитку фінансового сектору: протистояння викликам війни у фінансовому секторі та підтримка оновлення економіки України. *Національна комісія з цінних паперів та фондового ринку* : сайт. 29.08.2023 р. URL: <https://www.nssmc.gov.ua/nova-strategiia-rozvytku-finansovoho-sektoru-protystoiannia-vyklykam-viiny-u-finansovomu-sektori-ta-pidtrymannia-vidnovlennia-ekonomiky-ukrainy/>
3. Борцевич П.С. Сучасні аспекти правового регулювання фінансового моніторингу. *Аналітично-порівняльне правознавство*. 2025. № 1. С. 423–426. URL: <https://orcid.org/0000-0003-0921-0779>
4. Новикова Л. В. Правове регулювання первинного фінансового моніторингу в Україні. *Право і Безпека*. 2010. № 1. С. 33–37. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Pib_2010_1_8
5. Острівна В.С. Правове регулювання фінансового моніторингу в Україні: співвідношення категорій. *Вісник Маріупольського державного університету. Серія Право*. 2012. Вип. 3–4. С. 130–135. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Vmdu_pr_2012_3-4_20
6. Перепелиця М.О. Проблеми правового регулювання структури національної системи фінансового моніторингу в контексті міжнародних правил та порожень. *Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету. Сер. Юриспруденція*. 2021. № 49. С. 26–30.
7. Пушак Я.Я., Трушкіна Н.В. Сутність поняття «фінансовий моніторинг» у контексті забезпечення національної безпеки. *Вісник економічної науки України*. 2021. № 2 (41). С. 197–203. DOI: [https://doi.org/10.37405/1729-7206.2021.2\(41\).197-203](https://doi.org/10.37405/1729-7206.2021.2(41).197-203).
8. Про банки і банківську діяльність : Закон України від 7 груд. 2000 р. № 2121-III. *Відомості Верховної Ради України*. 2001. № 5. Ст. 30.
9. Звіт Державної служби фінансового моніторингу за 2024 рік. Київ, 2025. URL: <https://fiu.gov.ua/assets/userfiles/0350/2025/REPORT2024.pdf>
10. Колодійчук О., Карапетян О., Рудий Р. Передумови та ретроспектива формування фінансової розвідки України. *Актуальні проблеми правознавства*. 2023. № 3 (35). URL: <https://appj.wunu.edu.ua/index.php/appj/article/view/1686>
11. Воронова Л.К. Фінансове право України. Підручник. 2006. Київ : Прецедент; Моя книга. 448 с.

Getmanets O. P. Legal mechanism of state financial monitoring

The article identifies important aspects of the implementation of the legal mechanism for conducting state financial monitoring in Ukraine. It is established that during the period of martial law and the post-war reconstruction of the national economy, it is relevant to determine the legal mechanism of state financial monitoring as a modern direction of activity of authorized entities in the sphere of circulation of financial resources that use financial monitoring as a tool for combating financial crime, as well as a means of ensuring the capacity of financial institutions and protecting national interests. The opinions of scientists on the "broad" and «narrow» approach to the essence of financial monitoring are analyzed, which are limited to stating its significance, or as a means of combating the legalization of criminal proceeds in the sphere of prevention and counteraction, or as a tool of national security, respectively. It is emphasized that state financial monitoring, as an activity to prevent and counteract financial offenses and crimes, is an important direction of financial activity of authorized entities and requires an appropriate financial and legal mechanism of regulation. The powers of state financial monitoring entities were studied and it was determined that they encompass means of countering and preventing financial offenses and crimes in all areas of financial resource circulation, not limited to the scope of preventing and countering the legalization of proceeds from crime, financing of terrorism, etc. It was emphasized that financial intelligence is a modern means of combating illegal financial transactions, which requires the implementation of the rights to monitor financial transactions and means of punishing violators in the activities of state financial monitoring entities. It was determined that the mechanism of legal regulation of state financial monitoring is of a financial and legal nature and it was proposed to make amendments to the current Law of Ukraine "On Prevention and Counteraction to the Legalization (Laundering) of Proceeds from Crime, Financing of Terrorism and Financing of the Proliferation of Weapons of Mass Destruction" No. 361-IX dated 6.12.2019.

Key words: financial monitoring, financial security, financial control, financial intelligence, subjects of state financial monitoring, financial and legal mechanism.