

DOI: <https://doi.org/10.31359/2411-5584-2025-62-3-34>
УДК 347.73:336.22

Н. М. КОВАЛКО

докторка юридичних наук, професорка,
заслужена юристка України,
професорка кафедри фінансового права,
Київський національний університет
імені Тараса Шевченка,
Україна, м. Київ
e-mail: nnkovalko@gmail.com
ORCID iD: <https://orcid.org/0000-0001-5550-9267>



**СУЧАСНІ ПРОБЛЕМИ ФІНАНСОВОГО
МОНІТОРИНГУ ЯК ФОРМИ РЕАЛІЗАЦІЇ
КОНТРОЛЬНОЇ ФУНКЦІЇ ДЕРЖАВИ
(НА ПРИКЛАДІ ЇЇ ЗДІЙСНЕННЯ СУБ'ЄКТАМИ
ПЕРВИННОГО ФІНАНСОВОГО МОНІТОРИНГУ)¹**

У статті здійснено дослідження сучасних проблем функціонування системи фінансового моніторингу як однієї з форм реалізації контрольної функції держави. Особливу увагу приділено правовій природі діяльності суб'єктів первинного фінансового моніторингу (СПФМ) як елементів державного фінансового контролю, які одночасно залишаються суб'єктами приватного права. На основі аналізу положень Закону України № 361-ІХ та наказу Міністерства фінансів України № 282 від 2024 р. з'ясовано основні напрями трансформації системи фінансового моніторингу, її завдання, механізми внутрішнього контролю та звітності.

Дослідження здійснено за допомогою таких методів наукового пізнання, як формально-юридичний, логіко-юридичний, логіко-аналітичний, а також порівняльний і системний методи.

Ключові слова: фінансовий моніторинг, фінансовий контроль, податковий контроль, валютний нагляд, суб'єкти господарювання, грошові кошти, фінансова безпека держави, контрольна функція, принцип пропорційності.

¹ © Ковалко Н. М., 2025. Стаття публікується на умовах ліцензії Creative Commons – Attribution 4.0 International (CC BY 4.0).

Статтю розміщено на сайті збірника: <http://econtlaw.nlu.edu.ua>.

Постановка проблеми. В умовах сьогодення з розвитком різного роду фінансових відносин зростає і розширюється контрольна функція держави, яка реалізується в цій сфері через податковий і бюджетний контроль, валютний нагляд, фінансовий моніторинг та ін. Усі види фінансового контролю (попри різні методи й суб'єктний склад) мають спільну мету – забезпечення фінансової безпеки держави, та утворюють єдину систему, у якій бюджетний контроль гарантує законне й ефективне використання публічних коштів; податковий контроль – стосується наповнення публічних фондів, запобігання ухиленню й тінізації доходів; валютний нагляд – гарантує законність реалізації валютних операцій; фінансовий моніторинг – спрямований на запобігання легалізації (відмиванню) доходів, фінансуванню тероризму та розповсюдженню зброї масового знищення. У цій системі задіяно низку державних органів, таких як Міністерство фінансів України, Рахункова палата, Державна аудиторська служба, Державна податкова служба, Національний банк України, Державна служба фінансового моніторингу України. Усі види фінансового контролю є інтегрованими і синергетичними. Приміром, фінансовий моніторинг виступає інструментом реалізації контрольної функції держави поряд із податковим контролем і валютним надглядом, забезпечуючи своєчасне реагування на нелегальні фінансові потоки, ухилення від оподаткування, порушення валютного законодавства та відмивання доходів. Особливе значення така інтеграція та синергія має в умовах воєнного стану, коли ефективність державного контролю у сфері фінансів безпосередньо впливає на макрофінансову стабільність, виконання міжнародних зобов'язань та ефективність фінансової системи України, створюючи передумови для виявлення фінансових правопорушень на різних етапах руху коштів.

Фінансовий моніторинг як вид фінансового контролю урегульовано Законом України «Про запобігання та протидію легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, фінансуванню тероризму та фінансуванню розповсюдження зброї масового знищення» № 361-IX від 06.12.2019 р. (далі – Закон № 361-IX) [1]. У преамбулі Закону № 361-IX вказано, що він спрямований на захист прав та законних інтересів громадян, суспільства і держави, забезпечення національної безпеки шляхом визначення правового механізму запобігання та протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, фінансуванню тероризму та фінансуванню розповсюдження зброї масового знищення [Там само]. Таким чином, фінансовий моніторинг як форма реалізації контрольної функції держави створений останньою для захисту прав і законних інтересів громадян, суспільства й держави в цілому та забезпечення національної безпеки в галузі боротьби із відмиванням доходів,

одержаних злочинним шляхом, із фінансуванням тероризму, із фінансуванням розповсюдження зброї масового знищення [1].

Фінансовий моніторинг наразі є одним із важливих аспектів суспільного життя сучасної України як з боку уповноважених органів, так і з боку держави й суспільства. Щороку фінансовий моніторинг як система заходів, як діяльність уповноважених державою суб'єктів у сфері запобігання та протидії зазнає змін, у тому числі й тих, що стосуються посилення вимог як до уповноважених на здійснення фінансового моніторингу суб'єктів, так і до фізичних та юридичних осіб, фінансові операції яких стають об'єктом фінансової розвідки. У зв'язку з цим виникають досить логічні питання збереження закладених у Законі №361-IX цілей і принципів захисту прав та інтересів, зокрема, громадян і суб'єктів господарювання. Йдеться передусім про право на підприємницьку діяльність, яка не заборонена законом, задеклароване у ст. 42 Конституції України [2]. Тому питання актуальності дослідження реалізації контрольної функції держави шляхом фінансового моніторингу є безспірним, бо указане явище з кожним роком стає все більше дотичним до повсякденного життя кожного громадянина та суб'єкта підприємницької діяльності.

Мета та завдання. Метою цієї статті є дослідження нормативних змін та характеристика проблем, наявних у системі фінансового моніторингу на прикладі виконання повноважень суб'єктами первинного фінансового моніторингу (далі – СПФМ). Поставлена мета має бути реалізована шляхом виконання таких завдань: дослідження приписів нормативно-правових актів на предмет трансформації правового регулювання діяльності окресленого кола суб'єктів; аналіз думок науковців стосовно впливу законодавчих змін щодо фінансового моніторингу на права та інтереси громадян і суб'єктів підприємницької діяльності; визначення шляхів подолання виявлених проблем правового регулювання.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Фінансовий моніторинг досить часто стає предметом наукових пошуків. Наприклад, В. Першин досліджує суб'єктивний склад первинного фінансового моніторингу, акцентує увагу на функціях СПФМ і, зокрема, на групі спеціально уповноважених таких суб'єктів [3]. Характерно, що цей науковець залишає осторонь той факт, що СПФМ перш за все є суб'єктами господарювання і основною їх метою є здійснення підприємницької діяльності, а не виконання контрольної функції держави.

О. Смагло при аналізі функціонування системи фінансового моніторингу в Україні, у контексті діяльності СПФМ наголошує на такому: 1) його сутністю є наявність безпосереднього контакту цих суб'єктів з особами, які можуть здійснювати операції з легалізації доходів, отриманих злочинним шляхом; 2) такі

суб'єкти мають можливість точно ідентифікувати зазначених осіб, дослідити їхню діяльність, ведення обліку підозрілих та відомостей про їхніх учасників [4]. Тим самим можна вважати, що автор вбачає ефективність наділення суб'єктів приватного права (СПФМ) обов'язками зі здійснення фінансового моніторингу як виду державного фінансового контролю. На думку О. Смагло, проведення первинного фінансового моніторингу фінансово-кредитними інститутами та спеціально визначеними СПФМ є об'єктивною необхідністю, бо виключно державні органи не в змозі подолати злочинність у сфері фінансів [4].

М. Уткіна вивчає фінансовий моніторинг як один із засобів протидії легалізації доходів, одержаних злочинним шляхом, приділяючи увагу поняттю «фінансовий моніторинг», системі такого правового явища, уповноваженим на нього суб'єктам та його меті [5, с. 292–294]. Водночас вона, так само як і В. Першин, не висловлює думку стосовно наділення суб'єктів приватного права – суб'єктів господарювання обов'язками, спрямованими на виконання функцій держави в контексті фінансового моніторингу. Інші фахівці, вивчаючи розвиток системи фінансового моніторингу як елемента ефективного контролю й безпеки, приділяють увагу необхідності активної співпраці національних органів системи фінансового моніторингу з міжнародними фінансовими організаціями щодо обміну досвідом [6, с. 41], однак оминають увагою приватно-правову природу суб'єктів первинного фінансового моніторингу.

О. Гнаткович, Т. Овчиннікова та С. Смолінська досліджують фінансовий моніторинг в умовах цифровізації суспільства та наголошують на тому, що застосування цифрових технологій у процесах реалізації фінансового моніторингу сприятиме полегшенню доступу СПФМ до більшості послуг у цій сфері, зниженню рівня зловживань та корумпованості у фінансовій сфері за рахунок переведення більшості операцій в електронний формат, зменшенню витрат на здійснення фінансових операцій, пов'язаних з обігом паперових грошей [7]. Автори акцентують, що застосування цифрових технологій підвищить ефективність здійснення фінансового моніторингу та відповідно знизить рівень зловживань у цій сфері [7]. Аналіз поглядів науковців, на нашу думку, свідчить про те, що науковці, досліджуючи застосування цифровізації в межах системи фінансового моніторингу і підвищення їхньої ефективності завдяки першому, приймають той факт, що приватно-правові суб'єкти здійснюють первинний фінансовий моніторинг як елемент системи державного фінансового контролю.

Як ми бачимо, науковці досліджують питання фінансового моніторингу комплексно, акцентуючи на його системі, суб'єктах, їхніх функціях, методах, об'єктах, а також меті такого механізму фінансового моніторингу. Таке дослідження відбувається з урахуванням змін законодавства у зв'язку з транс-

формацією суспільних відносин, зокрема таких, як підвищення податків, тінізація економіки, глобальна цифровізація тощо. При цьому розглянуті погляди вказують на прийняття науковцями того факту, що один із рівнів системи національного фінансового моніторингу становлять приватно-правові суб'єкти – суб'єкти господарювання. На нашу думку, питання наділення приватно-правових суб'єктів обов'язками зі здійснення первинного фінансового моніторингу наразі є актуальним, особливо в умовах постійних змін законодавства, спрямованих на посилення вимог до уповноважених на здійснення фінансового моніторингу суб'єктів, а саме СПФМ.

Виклад основного матеріалу. Наразі СПФМ діють на підставі наказу Міністерства фінансів України «Про затвердження Положення про здійснення фінансового моніторингу суб'єктами первинного фінансового моніторингу, державне регулювання і нагляд за діяльністю яких здійснює Міністерство фінансів України» №282 від 07.06.2024 [8] (далі – Наказ №282). Проаналізуємо цей акт.

По-перше, Наказ №282 поширюється на широке коло СПФМ: суб'єктів аудиторської діяльності; бухгалтерів, суб'єктів господарювання, що надають послуги з бухгалтерського обліку; суб'єктів господарювання, що здійснюють консультування з питань оподаткування; суб'єктів господарювання, що надають посередницькі та/або консультаційні послуги під час здійснення операцій з нерухомим майном; суб'єктів господарювання, які здійснюють торгівлю за готівку дорогоцінними металами і дорогоцінним камінням та виробами з них; суб'єктів господарювання, які здійснюють торговельну діяльність культурними цінностями та/або надають посередницькі послуги в такій діяльності; суб'єктів господарювання, які проводять лотереї та/або азартні ігри [8].

Згідно з п. 7 ч. 2 ст. 6 Закону №361-IX [1] названі СПФМ віднесені до спеціально визначених суб'єктів первинного фінансового моніторингу. При цьому вказаною нормою акцентовано, що особи не можуть бути СПФМ у разі надання вказаного переліку послуг у межах трудових відносин [1]. Тобто СПФМ у названих випадках – це виключно самозайняті особи та юридичні особи. Нагадаємо, що самозайнятою особою, згідно з підп. 14.1.226 п. 14.1 ст. 14 Податкового кодексу України, є платник податків, який є фізичною особою – підприємцем або провадить незалежну професійну діяльність за умови, що така особа не є працівником у межах такої підприємницької чи незалежної професійної діяльності [9]. Таким чином, до суб'єктів первинного фінансового моніторингу у врегульованих Наказом №282 випадках віднесено три групи суб'єктів: фізичні особи – підприємці; фізичні особи, які провадять незалежну професійну діяльність; юридичні особи.

По-друге, Наказ №282 встановлює загальні вимоги щодо організації та проведення первинного фінансового моніторингу окресленими СПФМ та їх відокремленими підрозділами [8]. Цим наказом до регулювання піддано широкий пласт відносин, який ми можемо осягнути з огляду на структуру розглядуваного акта, а саме:

«I. Загальні положення.

II. Належна організація та проведення первинного фінансового моніторингу.

III. Належна система управління ризиками.

IV. Призначення працівника, відповідального за проведення фінансового моніторингу.

V. Вимоги до внутрішніх документів з питань фінансового моніторингу.

VI. Вимоги до єдиних правил із питань запобігання та протидії групи.

VII. Проведення навчальних заходів.

VIII. Належна перевірка клієнтів.

IX. Ідентифікація, верифікація клієнта.

X. Здійснення верифікації фізичної особи при віддаленому встановленні ділових відносин (проведенні фінансової операції без встановлення ділових відносин).

XI. Здійснення відеоверифікації.

XII. Встановлення кінцевих бенефіціарних власників.

XIII. Спрошені заходи належної перевірки клієнта.

XIV. Посилені заходи належної перевірки клієнта.

XV. Заходи щодо неприбуткових організацій.

XVI. Додаткові заходи щодо клієнтів, які (кінцеві бенефіціарні власники яких) є політично значущими особами, членами їх сімей та особами, пов'язаними з політично значущими особами.

XVII. Використання агентів.

XVIII. Використання інформації щодо належної перевірки клієнта, отриманої від третьої особи.

XIX. Моніторинг фінансових операцій.

XX. Відмова від встановлення (підтримання) ділових відносин / проведення фінансової операції.

XXI. Зупинення, поновлення фінансових операцій та виконання рішень (доручень) Держфінмоніторингу.

XXII. Замороження / розмороження активів.

XXIII. Надання особами повідомлень про порушення у сфері запобігання та протидії, порядок їх розгляду.

XXIV. Проведення внутрішніх перевірок або незалежного аудиту діяльності суб'єкта первинного фінансового моніторингу.

XXV. Порядок подання на запит Мінфіну інформації та/або документів (висновків, рішень), копій документів або витягів із документів.» [8].

Ми свідомо позначили кожний елемент структури Наказу № 282, адже це засвідчує широту і масштабність покладених обов'язків на вказаних СПФМ, які в першу чергу є підприємцями.

По-третє, Наказом № 282 врегульовані загальні вимоги стосовно:

а) *заходів для належної організації та проведення первинного фінансового моніторингу, належної системи управління ризиками;*

б) *призначення працівника, відповідального за проведення фінансового моніторингу / відповідального працівника;*

в) *правил фінансового моніторингу, програми проведення первинного фінансового моніторингу та інших внутрішніх документів з питань фінансового моніторингу, єдиних правил із питань запобігання та протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, фінансуванню тероризму та фінансуванню розповсюдження зброї масового знищення групи;*

г) *проведення навчальних заходів, підготовки персоналу (працівників) суб'єкта первинного фінансового моніторингу щодо виявлення фінансових операцій, що підлягають фінансовому моніторингу;*

д) *здійснення належної перевірки клієнтів (представників клієнтів), особливостей та надійних джерел для здійснення належної перевірки;*

е) *спрощених та посиленних заходів належної перевірки клієнта;*

ж) *особливостей використання агентів та інформації щодо здійснення належної перевірки, отриманої від третіх осіб;*

з) *забезпечення виявлення фінансових операцій, що підлягають фінансовому моніторингу;*

и) *порядку зупинення та поновлення здійснення фінансових операцій;*

к) *порядку замороження активів, що пов'язані з тероризмом та його фінансуванням, розповсюдженням зброї масового знищення та його фінансуванням;*

л) *надання особами повідомлень про порушення у сфері запобігання та протидії, порядку їх розгляду;*

м) *проведення внутрішніх перевірок діяльності суб'єкта первинного фінансового моніторингу на предмет дотримання законодавства у сфері запобігання та протидії;*

н) *порядку подання на запит Мінфіну інформації та/або документів (висновків, рішень), копій документів або витягів з документів [8].*

По-четверте, у п. 4 Розділу I «Загальні положення» Наказу №282 надано визначення таких понять, як аналіз фінансових операцій, віддалене встановлення ділових відносин або проведення фінансових операцій, відеоверифікація, ескалація, ідентифікаційний документ, контрагент, надійні джерела, низький ризик ділових відносин (фінансової операції без встановлення ділових відносин) з клієнтом, покладання / інструмент покладання, рахунок клієнта, середній ризик ділових відносин (фінансової операції без встановлення ділових відносин) з клієнтом, система автоматизації, скринінгова процедура, соціальна інженерія, справа клієнта, суб'єкт господарювання, який проводить азартні ігри, суб'єкт господарювання, який проводить лотереї [8].

У контексті обов'язків СПФМ у розділі II. Належна організація та проведення первинного фінансового моніторингу (як обов'язку СПФМ) визначено мету останньої, яка полягає:

- 1) у виконанні вимог законодавства у сфері запобігання та протидії;
- 2) можливості належним чином виявляти підозрілі фінансові операції (діяльність) і повідомляти про них Держфінмоніторинг;
- 3) можливості належним чином виявляти порогові фінансові операції і повідомляти про них Держфінмоніторинг (для суб'єкта господарювання, який проводить азартні ігри та/або лотереї);
- 4) запобіганні використанню послуг та/або продуктів суб'єкта первинного фінансового моніторингу для проведення клієнтами фінансових операцій з метою легалізації (відмивання) доходів, одержаних злочинним шляхом, фінансування тероризму та фінансування розповсюдження зброї масового знищення [8].

До того ж Наказом №282 передбачені заходи СПФМ у рамках здійснення ними організації та проведення первинного фінансового моніторингу:

- *«призначення відповідального працівника на рівні керівництва суб'єкта первинного фінансового моніторингу, окрім тих, хто здійснює свою діяльність одноособово, без утворення юридичної особи;*
- *забезпечення функціонування системи управління ризиками легалізації (відмивання) доходів, одержаних злочинним шляхом, фінансування тероризму та/або фінансування розповсюдження зброї масового знищення;*
- *розроблення та затвердження внутрішніх документів з питань фінансового моніторингу в обов'язі, необхідному для ефективного функціонування системи запобігання та протидії і розуміння працівниками суб'єкта первинного фінансового моніторингу своїх обов'язків та повноважень у сфері запобігання та протидії, окрім тих, хто здійснює свою діяльність одноособово, без утворення юридичної особи;*

– забезпечення подання інформації для взяття на облік (зняття з обліку / поновлення на обліку), реєстрації та подання Держфінмоніторингу інформації про фінансові операції, що підлягають фінансовому моніторингу, іншої інформації, що може бути пов'язана з легалізацією (відмиванням) доходів, одержаних злочинним шляхом, фінансуванням тероризму та фінансуванням розповсюдження зброї масового знищення;

– забезпечення на постійній основі розгляду проблемних та актуальних питань функціонування системи запобігання та протидії;

– забезпечення достатніх ресурсів для функціонування системи запобігання та протидії;

– забезпечення достатньої інформованості та обізнаності керівництва суб'єкта первинного фінансового моніторингу щодо їхніх обов'язків у сфері запобігання та протидії, а також щодо притаманних ризик-профілю суб'єкта первинного фінансового моніторингу ризиків легалізації (відмивання) доходів, одержаних злочинним шляхом, фінансування тероризму та фінансування розповсюдження зброї масового знищення, окрім тих, хто здійснює свою діяльність одноособово, без утворення юридичної особи;

– запровадження та постійне вдосконалення системи внутрішніх перевірок (аудиту) своєї діяльності щодо дотримання вимог законодавства у сфері запобігання та протидії та/або залучення незалежних аудиторів для виявлення проблемних питань та ознак неналежної системи управління ризиками легалізації (відмивання) доходів, одержаних злочинним шляхом, фінансування тероризму та фінансування розповсюдження зброї масового знищення;

– забезпечення на постійній основі проведення навчальних заходів для працівників суб'єкта первинного фінансового моніторингу та у разі наявності агентів суб'єкта первинного фінансового моніторингу (їх працівників) з метою розуміння ними покладених на них обов'язків та порядку дій;

– забезпечення перевірки наявності бездоганної ділової репутації та відсутності громадянства (підданства) держави, що здійснює збройну агресію проти України (Російської Федерації та/або Республіки Білорусь), у керівника, заступників керівника суб'єкта первинного фінансового моніторингу, голови та членів наглядового органу суб'єкта первинного фінансового моніторингу, відповідального працівника, інших працівників суб'єкта первинного фінансового моніторингу, залучених до проведення первинного фінансового моніторингу;

– забезпечення своєчасного та в повному обсязі виконання обов'язків суб'єкта первинного фінансового моніторингу;

– виявлення фінансових операції, що підлягають фінансовому моніторингу, замороження активів, пов'язаних з тероризмом та його фінансуванням, розповсюдженням зброї масового знищення та його фінансуванням;

– унеможливлення здійснення операцій особами з переліку осіб, пов'язаних з провадженням терористичної діяльності або стосовно яких застосовано міжнародні санкції;

– забезпечення своєчасного подання Держфінмоніторингу інформації про фінансові операції, що підлягають фінансовому моніторингу, іншої інформації, що може бути пов'язана з легалізацією (відмиванням) доходів, одержаних злочинним шляхом, фінансуванням тероризму та фінансуванням розповсюдження зброї масового знищення, та належний інформаційний обмін з Держфінмоніторингом;

– розроблення та здійснення заходів належної перевірки клієнта з метою розуміння суті діяльності та/або типу клієнта, мети та очікуваного характеру ділових відносин з ним, що дає змогу суб'єкту первинного фінансового моніторингу бути впевненим, що фінансові операції клієнта відповідають наявній у суб'єкта первинного фінансового моніторингу інформації про нього, (наприклад, інформації про розмір його доходів / соціальний стан, ризик-профіль, включаючи в разі потреби джерела походження його коштів / статків, кінцевого бенефіціарного власника);

– належне документування та фіксація подій, що стосуються виконання обов'язків суб'єкта первинного фінансового моніторингу;

– збереження всіх документів, даних, інформації (у тому числі відповідні звіти, розпорядження, файли), що стосуються виконання обов'язків суб'єкта первинного фінансового моніторингу, протягом строків, визначених законодавством;

– своєчасне та в повному обсязі надання на запити Мінфіну, здійснені у межах повноважень та у спосіб, передбачений законодавством, необхідних документів / інформації / пояснень / аргументів, які належним чином підтверджують виконання суб'єктом первинного фінансового моніторингу вимог законодавства у сфері запобігання та протидії;

– забезпечення своєчасного подання Мінфіну звіту за формою звітності № 2-фінмон (річна) “Адміністративна звітність Міністерства фінансів України як суб'єкта державного фінансового моніторингу у сфері запобігання та протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, фінансуванню тероризму та фінансуванню розповсюдження зброї масового знищення” тощо» [8].

Звертаємо ще раз увагу, що ми свідомо наводимо цитування положень Наказу № 282. Ґрунтовний аналіз наведених норм дозволяє констатувати наступне. По-перше, з 06.08.2024 для виключно фізичних осіб – підприємців; фізичних осіб, що провадять незалежну професійну діяльність, та юридичних осіб, які надають послуги з аудиту; з бухгалтерського обліку, з консультування

з питань оподаткування; посередництва та/або консультування під час здійснення операцій з нерухомим майном; з торгівлі за готівку дорогоцінними металами і дорогоцінним камінням та виробами з них; торгівлі культурними цінностями та/або надають посередницькі послуги в такій діяльності; з проведення лотереї та/або азартних ігор, встановлено вимоги щодо здійснення фінансового моніторингу, виконання яких – є обов'язковим.

По-друге, фізичні особи, які надають вказані вище послуги в межах їхньої трудової діяльності, – не є уповноваженими СПФМ і не зобов'язанні дотримуватися вимог Наказу № 282, на відміну від не роботодавців.

По-третє, обсяг обов'язків відповідних СПФМ є досить широким (як вище зазначено), зокрема до таких віднесено: призначення відповідального працівника для юридичних осіб; затвердження внутрішніх документів з питань фінансового моніторингу – для утвердження розуміння працівниками юридичної особи своїх обов'язків як працівника СПФМ; подання інформації до Держфінмоніторингу; надання відповідей на запити Мінфіну не пізніше 3 робочого дня з дня отримання запиту Мінфіну; моніторинг фінансових операцій із метою виявлення таких, що йому підлягають; розроблення та впровадження заходів належної перевірки клієнтів; збереження документів, даних, інформації (звіти, локальні акти (розпорядження / накази), справи клієнтів).

По-четверте, окремо згадаємо про обов'язок окреслених СПФМ на виконання вимог Наказу № 282 та Закону № 361-IX застосовувати ризикоорієнтований підхід на постійній основі під час здійснення первинного фінансового моніторингу з метою виявлення, означення, оцінки тих, що вже існують, та можливих ризиків, як діяльності самого такого суб'єкта, так і його клієнтів / контрагентів [10].

По-п'яте, передбачено для всіх СПФМ постійно вести в електронній формі та відповідно оновлювати перелік своїх клієнтів / контрагентів, стосовно яких встановлено ризик ділових відносин (до прикладу, для фізичних осіб – це прізвище, ім'я, по батькові, реєстраційний номер облікової картки податків, для юридичних осіб – повне найменування, код ЄДРПОУ тощо).

По-шосте, невиконання окреслених та інших законодавчих вимог передбачає відповідальність за порушення законодавства у сфері запобігання та протидії та стягнення із зобов'язаних суб'єктів відповідної суми штрафу залежно від виду порушення, передбаченого ч. 5 ст. 32 Закону № 361-IX [1].

Очевидно, що вимоги до спеціально визначених СПФМ, державне регулювання і нагляд за діяльністю яких здійснює Міністерство фінансів України, наразі підвищилися, стали широкими й жорсткими. Інакше кажучи, для суб'єктів господарювання, які стали дотичними до виконання контрольної функції держави шляхом наділення повноваженнями СПФМ, цей факт озна-

чає необхідність у виконанні певних обов'язків та реалізації прав як уповноваженого суб'єкта фінансового моніторингу, а також він створює додаткові фінансові ризики (адже закріплено при порушенні обов'язок сплатити штраф, розмір якого від 170 000,00 грн до 1 700 000, 00 грн), та інші витрати. Перш за все йдеться про витрати на часовий ресурс, людський ресурс та фінансовий ресурс. На наше переконання, це означає, що суб'єкти господарювання з кожним роком шляхом розширення вимог стосовно здійснення ними фінансового моніторингу все більше зобов'язані попри здійснювану ними підприємницьку діяльність витратити названі ресурси на здійснення контрольної функції держави – фінансового моніторингу.

З цієї метою названі суб'єкти повинні: підготувати та прийняти внутрішні документи з питань фінансового моніторингу;

– призначити відповідального працівника з питань фінансового моніторингу;

– створювати автоматизовані системи здійснення належної організації та проведення фінансового моніторингу;

– вести облік та звітність, своєчасно надавати звітність і відповіді на запити;

– здійснювати ідентифікацію клієнтів, їхню належну перевірку, моніторинг фінансових операцій, зупинення / поновлення фінансових операцій, замороження / розмороження активів;

– збір та зберігання документів, даних та відповідної інформації; тощо.

У підсумку наведене передбачає зазначене на рисунку.

Для самозайнятих осіб	Для юридичних осіб
Збільшення часового, фінансового навантаження на фізичну особу поряд із здійсненням підприємницької / незалежної професійної діяльності – дотримуватися вимог дослідженого вище законодавства	<ul style="list-style-type: none"> – Збільшення штату працівників та/або розширення спектра їхніх обов'язків; – розширення спектру обов'язків відповідних найманих працівників передбачає підвищення оплати праці – витрати фінансового ресурсу, у тому числі часового; – створення системи здійснення фінансового моніторингу (внутрішні акти, програмне забезпечення для автоматизації цього процесу) – витрати фінансового ресурсу, у тому числі часового, тощо

Рисунок*

* Складене автором.

Тобто аналізовані зміни та в принципі факт уповноваження на таку роль для суб'єктів приватного права мають негативний вплив для них, адже передбачають: 1) розширення обсягу здійснюваних поряд із підприємницькою діяльністю завдань, які є не чим іншим, як здійсненням функцій держави; 2) розширення обсягу завдань для названих суб'єктів тягне за собою зайві часові, людські й фінансові витрати (відведення робочого часу на реалізацію функцій фінмоніторингу, оплата праці найманих працівників, створення автоматизованих систем, здійснення обліку, звітності тощо); 3) ризик (реальний або можливий) застосування до таких суб'єктів штрафних санкцій за порушення вимог законодавства запобігання та протидії, що своєю чергою є очевидним прикладом незапланованих фінансових витрат такого суб'єкта.

Висновки. Здійснюючи аналіз і оцінку обов'язків і обмежень, встановлених для СПФМ, крізь призму ст. 42 Конституції України, що гарантує кожному право на підприємницьку діяльність, яка не заборонена законом, також необхідно враховувати й положення ст. 64 Основного Закону, яка допускає можливість обмеження конституційних прав і свобод виключно законом, в інтересах національної безпеки, громадського порядку чи захисту прав інших осіб [2]. Інакше кажучи, потрібно встановити, чи дотримано принцип пропорційності при встановленні відповідних заходів примусу, який складається з трьох взаємопов'язаних елементів: легітимна мета, придатність та необхідність / співмірність. До речі, цей принцип широко використовується Європейським судом із прав людини і досліджується правниками [11]. Так, що стосується мети, то вона є цілком законною і прийнятною, адже йдеться про запобігання легалізації (відмиванню) доходів, фінансуванню тероризму та в цілому про забезпечення фінансової безпеки держави. Вона закріплена в Законі № 361-ІХ і відповідає обов'язкам України за міжнародними стандартами FATF та Директивою (ЄС) 2015/849.

Поринаючи у встановлення механізму досягнення цілей (ризикоорієнтований підхід, обов'язок ідентифікації, верифікації клієнтів, повідомлення Держфінмоніторингу, внутрішній аудит, навчання персоналу, автоматизація процедур згідно з Наказом № 282), ми констатуємо, що окреслені засоби, незважаючи на їхню широту, є придатними, оскільки саме вони уможливають раннє виявлення підозрілих операцій і запобігають використанню відмивання коштів.

На наш погляд, проблема міститься саме у площині характеристики третього складника розглядуваного принципу: необхідності і співмірності таких заходів. Як ми продемонстрували, їхня реалізація для суб'єктів господарювання, і особливо – фізичних осіб – підприємців, фактично створює надмірне адміністративне та фінансове навантаження. Надмірне використан-

ня державою часового, людського та фінансового ресурсів суб'єктів господарювання, наділених повноваженнями СПФМ, – напевно чи можна вважати збереженням коштів державного бюджету, а скоріш за все – недотриманням права власності та свободи здійснення підприємницької діяльності. Це порушує принцип справедливого балансу між приватним і публічним інтересом при регулюванні фінансових відносин. Важливість перенесення ваги уваги саме на цей аспект полягає в невідповідності засобів поставленій меті, що не один рік ми спостерігаємо в законодавчій і правозастосовній практиці у сфері фінансового моніторингу.

Отже, держава, реалізуючи свої контрольні функції, повинна забезпечити мінімізацію втручання у свободу підприємництва, запроваджуючи диференційований підхід, приміром, спрощений режим для суб'єктів із низьким рівнем ризику, пропорційні строки подання звітності, а також цифрові інструменти для здешевлення процедур комплаєнсу та ін. При цьому лише дотримання всіх трьох критеріїв пропорційності (наявність легітимної мети, адекватність засобів її досягнення та мінімальна необхідність втручання) дозволяє визнати запроваджені Законом № 361-IX і Наказом № 282 для СПФМ обов'язки й обмеження такими, що відповідають конституційним гарантіям свободи підприємництва, забезпечуючи баланс між приватним інтересом і публічною метою фінансової безпеки держави.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Про запобігання та протидію легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, фінансуванню тероризму та фінансуванню розповсюдження зброї масового знищення : Закон України від 6 груд. 2019 р. № 361-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/361-20>.
2. Конституція України : від 28 черв. 1996 р. № 254к/96-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-вр>.
3. Першин В. Суб'єктний склад первинного фінансового моніторингу: правовий аналіз. *Публічне право*. 2019. № 4 (36). С. 47–53. DOI: <https://doi.org/10.37374/2019-36-05>.
4. Смагло О. Функціонування системи фінансового моніторингу в Україні. *Економіка та суспільство*. 2021. № 26. DOI: <https://doi.org/10.32782/2524-0072/2021-26-28>.
5. Уткіна М. С. Фінансовий моніторинг як один із засобів протидії легалізації доходів, отриманих злочинним шляхом. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2020. № 7. С. 292–295. DOI: <https://doi.org/10.32782/2524-0374/2020-7/75>.
6. Дропа Я. Б., Тесля С. М., Піхоцька М. Р. Розвиток системи фінансового моніторингу як складової частини формування ефективного контролю й безпеки в Україні. *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія: Міжнародні економічні відносини та світове господарство*. 2021. № 37. С. 35–43. DOI: <https://doi.org/10.32782/2413-9971/2021-37-5>.

7. Гнаткович О., Овчиннікова Т., Смолінська С. Фінансовий моніторинг в Україні та напрями його покращення. *Економіка та суспільство*. 2022. № 38. DOI: <https://doi.org/10.32782/2524-0072/2022-38-14>.
8. Про затвердження Положення про здійснення фінансового моніторингу суб'єктами первинного фінансового моніторингу, державне регулювання і нагляд за діяльністю яких здійснює Міністерство фінансів України : наказ М-ва фінансів України від 07.06.2024 №282. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1071-24>.
9. Податковий кодекс України: Закон України від 2 груд. 2010 р. №2755-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2755-17>.
10. Про затвердження Критеріїв ризиків легалізації (відмивання) доходів, одержаних злочинним шляхом, фінансування тероризму та фінансування розповсюдження зброї масового знищення : наказ М-ва фінансів України від 28.12.2022 №465. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0258-23>.
11. Шинкар Т. Застосування принципу пропорційності в заходах інформаційної безпеки та встановлення в інтересах національної безпеки обмежень щодо реалізації права на інформацію. *Наука і правоохорона*. 2025. Вип. 1/2 (67/68). С. 13–20. DOI: <https://doi.org/10.33270/0525676812.2>.

REFERENCES

1. Pro zapobihannia ta protydiu lehalizatsii (vidmyvanniu) dokhodiv, oderzhanykh zlochynnym shliakhom, finansuvanniu teroryzmu ta finansuvanniu rozpovsiudzhennia zbroi masovoho znyshchennia: Zakon Ukrainy vid 6 hrudnia 2019 roku № 361-IX [On prevention and counteraction to legalization (laundering) of proceeds of crime, financing of terrorism and financing of the proliferation of weapons of mass destruction: Law of Ukraine of December 6, 2019 No. 361-IX]. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/361-20> [in Ukrainian].
2. Konstytutsiia Ukrainy vid 28 chervnia 1996 roku № 254k/96-VR [Constitution of Ukraine of June 28, 1996, No. 254k/96-VR]. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254k/96-vr> [in Ukrainian].
3. Pershyn, V. (2019). Subject composition of primary financial monitoring: legal analysis. *Publichne pravo*, (4(36)), 47–53. <https://doi.org/10.37374/2019-36-05> [in Ukrainian].
4. Smaglo, O. (2021). Functioning of the financial monitoring system in Ukraine. *Ekonomika ta suspilstvo*, (26). <https://doi.org/10.32782/2524-0072/2021-26-28> [in Ukrainian].
5. Utkina, M. S. (2020). Financial monitoring as one of the means of counteracting the legalization of proceeds obtained through crime. *Iurydychnyi naukovi elektronnyi zhurnal*, (7), 292–295. <https://doi.org/10.32782/2524-0374/2020-7/75> [in Ukrainian].
6. Dropa, Ya. B., Teslia, S. M., & Pikhotska, M. R. (2021). Development of the financial monitoring system as part of the formation of effective control and security in Ukraine. *Naukovi visnyk Uzhhorodskoho natsionalnoho universytetu. Serii: Mizhnarodni ekonomichni vidnosyny ta svitove hospodarstvo*, (37), 35–43. <https://doi.org/10.32782/2413-9971/2021-37-5> [in Ukrainian].

7. Hnatkovich, O., Ovchynnikova, T., & Smolinska, S. (2022). Financial monitoring in Ukraine and directions for its improvement. *Ekonomika ta suspilstvo*, (38). <https://doi.org/10.32782/2524-0072/2022-38-14> [in Ukrainian].
8. Pro zatverdzhennia Polozhennia pro zdiisnennia finansovoho monitorynhu sub'iektamy pervynnoho finansovoho monitorynhu, derzhavne rehuliuвання i nahliad za diialnistiu yakykh zdiisniuie Ministerstvo finansiv Ukrainy: Nakaz Ministerstva finansiv Ukrainy vid 07.06.2024 № 282 [On approval of the Regulation on the implementation of financial monitoring by primary financial monitoring entities, state regulation and supervision over the activities of which is carried out by the Ministry of Finance of Ukraine: Order of the Ministry of Finance of Ukraine of June 7, 2024 No. 282]. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1071-24> [in Ukrainian].
9. Podatkovi kodeks Ukrainy: Zakon Ukrainy vid 2 hrudnia 2010 roku № 2755-VI [Tax Code of Ukraine: Law of Ukraine of December 2, 2010 No. 2755-VI]. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2755-17> [in Ukrainian].
10. Pro zatverdzhennia Kryteriiv ryzykiv lehalizatsii (vidmyvannia) dokhodiv, oderzhanykh zlochynnym shliakhom, finansuvannia teroryzmu ta finansuvannia rozpovsiudzhennia zbroi masovoho znyschennia: Nakaz Ministerstva finansiv Ukrainy vid 28.12.2022 № 465 [On approval of the Criteria of risks of legalization (laundering) of proceeds of crime, financing of terrorism and financing of the proliferation of weapons of mass destruction: Order of the Ministry of Finance of Ukraine of December 28, 2022 No. 465]. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0258-23> [in Ukrainian].
11. Shynkar, T. (2025). Application of the principle of proportionality in information security measures and establishment of restrictions on the exercise of the right to information in the interests of national security. *Nauka i pravoohorona*, 1/2 (67/68), 13–20. <https://doi.org/10.33270/0525676812.2> [in Ukrainian].

Стаття надійшла до редакції: 05.09.2025

Стаття пройшла рецензування: 10.09.2025

Стаття рекомендована до опублікування: 11.09.2025

N. M. KOVALKO

Doctor of Legal Sciences, Professor, Honored Lawyer of Ukraine, Professor at the Financial Law Department at Taras Shevchenko National University of Kyiv, Ukraine, Kyiv

MODERN PROBLEMS OF FINANCIAL MONITORING AS A FORM OF IMPLEMENTATION OF THE STATE CONTROL FUNCTION (ON THE EXAMPLE OF ITS IMPLEMENTATION BY PRIMARY FINANCIAL MONITORING ENTITIES)

Problem setting. The issue of financial monitoring as a specific form of the state control function has gained particular relevance in the context of strengthening national financial security, combating money laundering, and preventing the financing of terrorism. The

adoption of the Law of Ukraine “On Prevention and Counteraction to Legalization (Laundering) of the Proceeds of Crime, Financing of Terrorism and Financing of Proliferation of Weapons of Mass Destruction” No. 361-IX and the approval of the Ministry of Finance Order No. 282 of 2024 determine the updated legal framework for the functioning of primary financial monitoring entities (PFMEs). The growing requirements for such entities, combined with the intensification of state control, raise questions regarding the proportionality of administrative measures and the observance of business freedom principles.

Recent research and publication analysis. The problems of financial monitoring are widely studied in the scientific works of both domestic and foreign researchers. Scholars define financial monitoring as: (1) a component of the state financial control system; (2) an element of financial security ensuring the stability of the banking and financial sectors; (3) a set of legal and organizational measures aimed at identifying, verifying, and reporting financial transactions that may be related to the legalization of criminal proceeds or terrorist financing. At the same time, researchers emphasize the dual nature of PFMEs – as both private law entities and elements of the public control mechanism.

Paper objective. The purpose of this paper is to analyze the current legal and practical problems of implementing financial monitoring by primary financial monitoring entities, to determine the limits of state intervention in their activities, and to outline the prospects for optimizing the system of financial control in Ukraine.

Paper main body. Financial monitoring, as a legal and institutional mechanism, ensures the implementation of the state’s control function in the financial sphere through preventive and corrective measures. According to the legislation, PFMEs – banks, financial institutions, notaries, auditors, and other entities – are obliged to carry out internal financial monitoring and report suspicious transactions to the State Financial Monitoring Service of Ukraine.

The Order of the Ministry of Finance No. 282 of 2024 establishes updated requirements for internal monitoring procedures, including risk assessment systems, client identification (KYC), documentation, and staff training. Despite the positive aspects of enhancing financial discipline, excessive administrative pressure on PFMEs, frequent regulatory changes, and duplication of control functions create obstacles for business entities and reduce the efficiency of the monitoring system.

The implementation of digital technologies in financial monitoring is considered a key direction for improving transparency and reducing corruption risks. However, the absence of unified electronic platforms and inconsistencies in data exchange between the state and private sectors remain significant challenges.

Conclusion of the research. Financial monitoring, as a form of implementation of the state’s control function, plays an important role in ensuring financial stability and national security. At the same time, its current legal regulation and practical implementation require modernization to balance the public interest in control and the private interest in economic freedom. The main directions for improvement include: the digitalization of reporting

processes, the reduction of bureaucratic burden on PFMEs, and the harmonization of Ukrainian legislation with EU financial monitoring standards.

Short abstract for an article

Abstract. In this paper, the author aims to analyze the modern problems of financial monitoring as a form of implementation of the state control function, focusing on the activities of primary financial monitoring entities (PFMEs). The research examines the legal framework established by the Law of Ukraine No. 361-IX and the Ministry of Finance Order No. 282 of 2024, identifies challenges in the functioning of the financial monitoring system, and outlines directions for its improvement.

The study was carried out using such methods of scientific cognition as formal-legal, logical-legal, logical-analytical, as well as comparative and systemic methods

As a result, the author determines that financial monitoring is an integral component of the state's financial security policy, but its current legal framework requires further optimization and digital transformation.

Keywords: financial monitoring, financial control, tax control, currency supervision, business entities, funds, financial security of the state, control function, principle of proportionality.

Article details:

Received: 5 September 2025

Revised: 10 September 2025

Accepted: 11 September 2025

Рекомендоване цитування: Ковалко Н. М. Сучасні проблеми фінансового моніторингу як форми реалізації контрольної функції держави (на прикладі її здійснення суб'єктами первинного фінансового моніторингу). *Економічна теорія та право*. 2025. №3 (62). С. 34–51. DOI: <https://doi.org/10.31359/2411-5584-2025-62-3-34>.

Suggested citation: Kovalko, N. M. (2025). Suchasni problemy finansovoho monitorynhu yak formy realizatsii kontrolnoi funktsii derzhavy (na prykladi yii zdiisnennia subiektamy pervynnoho finansovoho monitorynhu) [Foreign exchange restrictions and their meaning in the conditions of the legal regime of martial state]. *Ekonomichna teoriia ta pravo – Economic Theory and Law*, 3(62), 34–51. DOI: <https://doi.org/10.31359/2411-5584-2025-62-3-34> [in Ukrainian].