

УДК 342.9

DOI <https://doi.org/10.32782/ln.2023.19.28>

Сербин Р. А.

*доктор юридичних наук, професор, проректор
Національної академії внутрішніх справ,
заслужений юрист України*

Павленко С. О.

*доктор юридичних наук, старший дослідник,
провідний науковий співробітник відділу організації наукової діяльності
та захисту прав інтелектуальної власності
<https://orcid.org/0000-0002-6108-9462>*

ОКРЕМІ ШЛЯХИ УДОСКОНАЛЕННЯ ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО СТАТУСУ НАЦІОНАЛЬНОГО БАНКУ УКРАЇНИ ЯК СУБ'ЄКТА ДЕРЖАВНОГО ФІНАНСОВОГО МОНІТОРИНГУ

Постановка проблеми. Слід констатувати, що організована злочинність проникає в органи влади і управління, правоохоронні органи, банки, небанківські фінансові установи, щоб отримувати необхідну інформацію і “кришу”. Крім того, для “відмивання” злочинних капіталів залучають керівників і службовців банків, заохочуючи їх грошовою винагородою. У відповідь банківські працівники сприяють злочинцям у дробленні рахунків, використанні банківського рахунку для масових операцій щодо внесків і видатків. Таким чином, маючи інформацію, злочинні організації за кілька місяців до перевірки банківської бухгалтерії припиняють операції і на рахунках залишають незначні суми, що не викликають підозри [1]. Найбільш поширеними способами відмивання коштів в Україні є: незаконна конвертація грошових коштів з використанням фіктивних підприємств; здійснення фінансових операцій з неліквідними цінними паперами; використання зовнішньоекономічних операцій та рахунків з нерезидентами, зареєстрованими в офшорних зонах; використання банківських платіжних засобів; використання позабанківських електронних пластикових систем [2; 1]. Висока ефективність протидії правоохорон-

ними та іншими органами України злочинам, що вчиняються організованими групами і злочинними організаціями, залежить від постійного удосконалення законодавства України [3]. У зв'язку із чим вважаємо за необхідне проаналізувати недоліки та запропонувати окремі шляхи удосконалення правового регулювання адміністративно-правового статусу Національного банку України як суб'єкта державного фінансового моніторингу, що зумовило вибір теми наукової розвідки.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Науковою основою даної статті стали праці таких вітчизняних та зарубіжних вчених в різних галузях, зокрема В.М. Берізко, М.В. Борець, О.М. Гумін, Е.С. Дмитренко, О.Є. Користін, Є.О. Легеза, А.В. Матвійчук, О.А. Моргунов, О.В. Надьон, Д.О. Ноздрін, С.О. Павленко, В.В. Половніков, Д. В. Приймаченко, І.Д. Прошута, Є.В. Пряхін, О.В. Пшиннік, В.Й. Разводовський, С.А. Савенко, В.Г. Севрук, В.В. Сухонос, В.І. Теремецький, С.І. Халимон, С.С. Чернявський, В.С. Шестак, І.М. Шопіна тощо.

Метою цієї статті є аналіз сучасного правового регулювання адміністративно-правового статусу Національного банку України як суб'єкта державного фінансового моніто-

рингу, а також обґрунтування пріоритетних (окремих) напрямків його вдосконалення.

Виклад основного матеріалу дослідження. В результаті змін, що відбуваються в суспільстві, поряд з позитивними, дедалі проявляються окремі негативні тенденції, які значною мірою перешкоджають розвитку державності в Україні [4]. Це впершу чергу якісне правове регулювання діяльності **суб'єктів державного** фінансового моніторингу, що позитивно відобразиться на ефективній роботі останніх.

Ми підтримуємо позицію Д. О. Ноздріна, що безсумнівну актуальність має поліпшення ефективності зазначеного будь-якого напрямку роботи, шляхом удосконалення нормативно-правового регулювання цієї діяльності [5]. Як неодноразово відзначається в науковій літературі також, одним із напрямів удосконалення будь-якої діяльності є належне унормування її правової основи [6; 7, с. 313], а також виокремлення недоліків та їх подальше усунення.

Отже, перш ніж перейти до безпосереднього висвітлення теми нашого дослідження, необхідно проаналізувати понятійні підходи до «правового регулювання» та «адміністративного правового регулювання». З цього приводу слід відзначити, що сьогодні серед учених та практиків не вироблено однотайного підходу до вказаних термінів. Насамперед погоджуємося з позицією С. А. Савенка та В. Г. Севрука, які наголошують, що у теорії права правове регулювання розуміється як вплив на суспільні відносини, який може мати функціональний, управлінський характер тощо [8; 3, с. 197].

Досліджуючи багатоманітні наявні у науці визначення адміністративно-правового регулювання, І.М. Шопіна слушно стверджує, що вони базуються на різних підходах до сутності правового регулювання як узагальненої категорії, а ці підходи, у свою чергу, обумовлені різними концепціями праворозуміння. Тому виділення найбільш загальних закономірностей кожного підходу дає змогу

розглянути феномен правового регулювання в інструментальному, інституційному, нормативно-юридичному, діяльнісному, телеологічному, комунікативному, соціальному та інших аспектах, при цьому кожен із них може бути ефективно використаний для вирішення конкретних завдань, які стоять перед певним дослідником [9, с. 19; 10].

В. С. Шестак розглядає адміністративно-правове регулювання як один із видів правового регулювання [11, с. 153]. Що ж стосується саме адміністративного права, то В.Й. Развадський визначає адміністративно-правове регулювання як комбінацію способів правового регулювання, в якій переважають заборони та заборони. Ця комбінація формується через наділення учасників правовідносин суб'єктивними юридичними правами й покладання на них обов'язків шляхом визначення та закріплення у правових актах певних правил поведінки внаслідок правотворчої діяльності уповноважених на це органів (посадових осіб) [12, с. 169].

О.В. Надьон доходить висновку, що своєрідність адміністративно-правового регулювання визначається не лише у особливостях адміністративних норм, а у тому, що «адміністративне право дає можливість розкрити форми та методи діяльності органів державної влади» [13, с. 18-19]. При цьому, як вказує О.В. Матвійчук, вітчизняна адміністративістика досить ґрунтовно досліджує різні прояви адміністративно-правового регулювання. Однак, варто звернути увагу на відсутність єдиного для всіх методологічного арсеналу щодо визначення цього поняття і, як результат, – велику кількість різнорідних дефініцій та характерних для цього поняття ознак [14, с. 110].

В. І. Темерецький визначає адміністративно-правове регулювання як таке, що являє собою цілеспрямований вплив правових норм, прийнятих державою, і постає в якості відповідних адміністративних засобів забезпечення прав та законних інтересів фізичних, юридичних осіб та держави у суспільних відносинах з метою підпорядкування їх юри-

дично встановленому правопорядку, а також охорони та розвитку в інтересах суспільства і держави. На нашу думку, зазначення того факту, що ці правові норми були прийняті державою, є не зовсім коректним. Скоріш, потрібно вести мову про ті конкретні органи державної влади, до повноважень яких належить прийняття нормативно-правових актів, які регулюють суспільні відносини у конкретній сфері суспільного життя за допомогою адміністративно-правових норм. Також підкреслюється, що правове регулювання є специфічною діяльністю, яка є засобом упорядкування та регламентації суспільних відносин за допомогою норм права [15, с. 51; 10].

Узагальнюючи різні підходи до формування поняття адміністративно-правового регулювання О. М. Гумін та Є. В. Пряхін пропонують теоретично дану категорію розглядати у широкому та вузькому розумінні. У широкому розумінні адміністративно-правове регулювання у трактуванні науковців доцільно визначити як упорядкування суспільних відносин уповноваженими на те державою органами, їх юридичне закріплення за допомогою правових норм, охорона, реалізація і розвиток. Щодо вузького розуміння, то визначення буде змінюватися у зв'язку із тим, про які суспільні відносини буде вестися мова [16, с. 46; 17].

Здійснивши аналіз понятійного апарату, перейдемо безпосередньо до поставленої мети нашої наукової розвідки.

Ми підтримуємо думку О. В. Пшинніка, який виділяє такі ознаки економічної злочинності як об'єкта адміністративно-правової протидії: корисливий характер; високоінтелектуальний характер; використання службового становища, корупційний аспект; латентність; посягання на порядок управління економікою; тривалість та систематичність; тісний зв'язок з організованою злочинністю; застосування досягнень науково-технічного прогресу; комплексний характер (тобто поєднання способів протидії); небезпечність для суспільства й держави в цілому [18, с. 63].

У зв'язку із низкою причин, що існують на сьогодні у правовому регулюванні адміністративно-правового статусу національного банку України як суб'єкта державного фінансового моніторингу, окремі як практичні працівники так і вчені зіткнулися з нормативно-правовими прогалинами, які потребують негайного усунення. Окремі вчені вже запропонували вдосконалення окремих положень адміністративно-правового статусу суб'єктів державного фінансового моніторингу. Наведемо їх об'єктивне бачення.

Отже, удосконалення наглядової діяльності сприяє удосконаленню правотворення і правозастосування. У процесуально-юридичному аспекті державний нагляд за діяльністю суб'єктів первинного фінансового моніторингу є однією з основних вимог підтримки режиму законності. Це підтверджують такі риси нагляду, як безпосередність, оперативність, дієвість. Нагляд забезпечує інформацією, яка характеризує стан законності при здійсненні суб'єктами первинного фінансового моніторингу вимог Закону в цій сфері. За допомогою нагляду забезпечується виконання правових актів, що регулюють суспільні відносини у сфері протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом [19].

Наприклад, Д.В. Приймаченком та Є.О. Легезою запропоновано деякі аспекти вдосконалення адміністративно-правового статусу (адміністративної правосуб'єктності) державної служби фінансового моніторингу України з норматворчій діяльності, зокрема доповнити Закон України «Про запобігання та протидію легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, фінансуванню розповсюдження зброї масового знищення та фінансуванню тероризму» новими правовими положеннями щодо подання Державній службі фінансового моніторингу України відповідними суб'єктами державного фінансового моніторингу звітності згідно Кодексу України про адміністративні правопорушення, оскарження прийнятих рішень в адмі-

ністративному судочинстві. Необхідно запровадити механізм, де суб'єкти державного фінансового моніторингу спільно з Державною службою фінансового моніторингу України забезпечують повідомлення й ведення зазначеної звітності за формою відповідно до нормативних актів [20, с. 39].

Звертаємо увагу на дослідження В. Берізка, який пропонує мінімізувати вплив Міністерства фінансів України на формування особового складу Державної служби фінансового моніторингу України, що дасть змогу підвищити рівень незалежності Держфінмоніторингу в прийнятті ним відповідних рішень, а також закріпити на законодавчому рівні можливість цієї служби звертатись із запитом щодо отримання інформації до Національного банку України. Також необхідно виключити з п. 13 ч. 2 ст. 18 Закону України «Про запобігання та протидію легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, фінансуванню тероризму та фінансуванню розповсюдження зброї масового знищення» слова «забезпечує реалізацію державної політики у сфері запобігання та протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, фінансуванню тероризму та фінансуванню розповсюдження зброї масового знищення» [21, с. 121]. Дослідник також пропонує доповнити ч. 2 ст. 18 Закону України «Про запобігання та протидію легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, фінансуванню тероризму та фінансуванню розповсюдження зброї масового знищення» новими положеннями щодо подання Державній службі фінансового моніторингу України суб'єктами державного фінансового моніторингу звітності щодо розпочатих проваджень у справах про адміністративні правопорушення, передбачених ст. ст. 166-9, 188-34 Кодексу України про адміністративні правопорушення, оскарження прийнятих рішень та результатів судового розгляду. Суб'єкти державного фінансового моніторингу забезпечують повідомлення й ведення зазначеної звітності за формою, встановленою спільно

з Державною службою фінансового моніторингу України [21, с. 121].

Е.С. Дмитренко відзначає, що з метою удосконалення правового регулювання повноважень суб'єктів державного та первинного фінансового моніторингу доцільно внести зміни до відповідних нормативно-правових актів, а саме: 1) додати норми: до п. 1.1 ст. 18 Закону № 249-IV – про завдання спеціально уповноваженого органу запобігання порушенням у цій сфері, їх виявлення та вжиття заходів для припинення і розкриття; здійснення заходів, спрямованих на відшкодування завданих державі збитків у результаті вчинення цих порушень; до ст. 23 Закону № 249-IV – про відповідальність клієнтів фінансових установ за надання недостовірної або неповної інформації; до розділу V Положення про здійснення банками фінансового моніторингу – про ідентифікацію банками прямих власників коштів і їх джерела під час прийняття рішення щодо відкриття рахунку юридичній особі (узгодивши зміст розділу з главою 9 постанови Правління НБУ «Про затвердження Інструкції про порядок відкриття, використання і закриття рахунків у національній та іноземних валютах») [22];

2) у Положенні про здійснення банками фінансового моніторингу – оптимізувати обсяг функцій, повноважень та обов'язків відповідальних працівників банків. Для підвищення ефективності механізму здійснення фінансового моніторингу та зменшення ймовірності виникнення ризиків від фінансових операцій, які можуть викликати підозру щодо можливого їхнього використання з метою легалізації злочинних доходів, суб'єктам первинного фінансового моніторингу (з урахуванням міжнародних стандартів та досвіду інших держав у цій сфері) доцільно розробити та впровадити ідентифікатори для різних видів фінансових операцій, які підлягають фінансовому моніторингу, за групами й напрямками та методики щодо вивчення таких операцій [22].

Висновок. Підсумовуючи викладене вище, слід відзначити, що адміністративно-правова

діяльність суб'єктів державного регулювання та нагляду України на сучасному етапі потребує новітньої ефективної системи заходів, що передбачає таке: удосконалення механізму регулювання та нагляду за суб'єктами первинного фінансового моніторингу з боку Держфінмоніторингу та інших державних регуляторів; утворення ефективної системи взаємодії між Держфінмоніторингом, державними регуляторами і правоохоронними органами та впровадження ефективних форм і методів, що відповідатимуть міжнародним стандартам [19].

У зв'язку із чим, можна дійти висновку, що закони, підзаконні правові акти та індивідуальні акти відіграють визначальну роль в адміністративно-правовому забезпеченні будь-якої діяльності та мають утворювати єдину систему, основу для належного та відповідного здійснення правосуддя в Україні.

Анотація

Процес України щодо вступу в європейську спільноту сьогодні зумовлюють нашу державу до єдності держави, що об'єднує зусилля всіх гілок влади, всіх державних та недержавних органів, всіх службовців та громадян України. Відповідний процес направлений в першу чергу на економічну стабільність та цілісність України, тому забезпечення економічної безпеки держави та недопущення вчинення злочинів у сфері економіки є необхідною умовою боротьби з легалізацією (відмиванням) доходів, отриманих злочинним шляхом. У зв'язку із низкою причин, що існують на сьогодні у правовому регулюванні адміністративно-правового статусу Національного банку України як суб'єкта державного фінансового моніторингу, окремі як практичні працівники так і вчені зіткнулися з нормативно-правовими прогалинами, які потребують негайного усунення. Окремі вчені вже запропонували вдосконалення окремих положень адміністративно-правового статусу суб'єктів державного фінансового моніторингу. У зв'язку із чим у статті наведемо їх об'єктивне бачення щодо шляхів (напрямів) удосконалення у цій сфері, а також проаналізовано недоліки та запропоновані окремі шляхи удосконалення правового регулювання адміністративно-правового статусу Національного банку України як суб'єкта державного фінансового моніторингу. Відповідно внесення відповідних змін суттєво полегшить роботу суб'єктів державного фінансового моніторингу щодо ініціативності та наступальності під час протидії організованій злочинності в Україні.

Ключові слова: правове регулювання, адміністративно-правове регулювання, адміністративно-правовий статус, фінансовий моніторинг, суб'єкт, система, Національний банк України, шляхи удосконалення.

На жаль, на теперішній час наявні деякі недоліки та неузгодженість адміністративно-правового регулювання статусу Національного банку України як суб'єкта державного фінансового моніторингу, спостерігається недостатній рівень деталізації окремих нормативно-правових актів та часткова невідповідність їх теперішнім умовам. У зв'язку з цим слід наголосити, що адміністративно-правове забезпечення потребує свого науково обґрунтованого вдосконалення, що має привести до створення узгодженої та цілісної системи правових норм, які б належним чином регламентували усю специфіку діяльності таких суб'єктів [23]. Також наголошено, що внесення відповідних змін суттєво полегшить роботу суб'єктів державного фінансового моніторингу щодо ініціативності та наступальності під час протидії організованій злочинності в Україні.

Serbyn R. A., Pavlenko S. O. Separate ways of improving the legal regulation of the administrative and legal status of the national bank of Ukraine as a subject of state financial monitoring

The process of Ukraine's accession to the European community today conditions our state to the unity of the state, which unites the efforts of all branches of government, all state and non-state bodies, all employees and citizens of Ukraine. The relevant process is aimed primarily at the economic stability and integrity of Ukraine, therefore ensuring the economic security of the state and preventing the commission of crimes in the economic sphere is a necessary condition for combating the legalization (laundering) of proceeds obtained through crime. Due to a number of reasons that currently exist in the legal regulation of the administrative and legal status of the National Bank of Ukraine as a subject of state financial monitoring, some practitioners and scientists have encountered regulatory and legal gaps that require immediate elimination. Some scientists have already proposed the improvement of certain provisions of the administrative and legal status of subjects of state financial monitoring. In connection with this, the article presents their objective vision regarding the ways (directions) of improvement in this area, as well as analyzed the shortcomings and proposed separate ways of improving the legal regulation of the administrative and legal status of the National Bank of Ukraine as a subject of state financial monitoring. Accordingly, the introduction of relevant changes will significantly facilitate the work of subjects of state financial monitoring in terms of proactiveness and offensiveness in combating organized crime in Ukraine.

Key words: legal regulation, administrative-legal regulation, administrative-legal status, financial monitoring, subject, system, National Bank of Ukraine, ways of improvement.

Список використаних джерел:

1. Сухонос В.В. Взаємодія прокуратури із суб'єктами фінансового моніторингу. *Вісник прокуратури*. 2010. № 12. С. 30–35.
2. Користін О. Є., Чернявський С. С. Протидія відмиванню коштів в Україні. Правові та організаційні засади правоохоронної діяльності: навч. посібник / Київський національний ун-т внутрішніх справ; Проект Ради Європи з питань боротьби з відмиванням коштів та фінансуванням тероризму в Україні MOLI-UA-2. К. : КНТ, 2009. С. 396-426.
3. Севрук В. Г. Протидія злочинам, що вчиняються організованими групами і злочинними організаціями, які сформовані на етнічній основі: правові та організаційно-тактичні засади: монографія. Київ: ДП «ІНФОТЕХ», 2022. 1092 с.
4. Mohilevskyi L.V., Sevruk V. G., Pavlenko S. O. Psycho-Pedagogical Training of Operating Unit Workers of National Police of Ukraine. *Наука і освіта*. 2017. №11. С. 120-132.
5. Ноздрін Д. О. Деякі проблеми нормативно-правового регулювання протидії підрозділів карного розшуку злочинам у сфері незаконного обігу синтетичних наркотичних засобів. *Часопис Академії адвокатури України*. 2012. № 17 (4). С. 2.
6. Половніков В. В., Халимон С. І. Проблеми правового регулювання оперативно-розшукової діяльності: пошук шляхів вирішення. *Вісник Національної академії Державної прикордонної служби України*. 2017. Вип. 3. (Серія «Юридичні науки»). URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/vnadpcurn_2017_3_4.
7. Павленко С.О. Основи оперативно-розшукової тактики: монографія. Київ: «Видавництво Людмила», 2022. 624 с.
8. Савенко С. А. Оперативно-розшукове забезпечення судового провадження: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.09. Харків, 2014. 219 с.

9. Шопіна І.М. Адміністративно-правове регулювання органами внутрішніх справ України: монографія. Київ, 2011. 426 с.
10. Матвійчук А. Визначення адміністративно-правового регулювання у сфері забезпечення регуляторної політики. *Підприємництво, господарство і право*. № 11. 2018. с.121-124.
11. Шестак В. С. Роль адміністративного права у правовому забезпеченні реалізації окремих функцій держави суб'єктами публічного управління (на прикладі культурної функції). *Науковий вісник Ужгородського національного університету*. Серія : Право. 2015. Вип. 34(2). С. 151-154.
12. Разводовський В.Й. Особливості нормативно-правового регулювання державноуправлінських відносин у транспортній сфері. *Вісник Національного університету внутрішніх справ*. 2003. Випуск 23, С. 167-174.
13. Надьон О. В. Адміністративно-правове забезпечення фінансової безпеки банків: поняття та необхідні ознаки. *Науковий вісник Ужгородського національного університету*. Серія : Право. 2016. Вип. 39(2). С. 17-21.
14. Матвійчук А.В. Адміністративно-правове забезпечення державної регуляторної політики. *Підприємництво, господарство і право*. 2019. № 1. С.108-111.
15. Теремецький В.І. Поняття адміністративно-правового регулювання у сфері оподаткування. Держава та регіони. Серія «Право». 2012. № 1 (35). С. 50-54.
16. Гумін О. М., Пряхін Є. В. Адміністративно-правове забезпечення: поняття та структура. *Наше право*. 2014. № 4. С. 46-50.
17. Моргунов О.А. Поняття та механізм адміністративно-правового регулювання публічного адміністрування сфер фізичної культури і спорту. *Юридичний науковий електронний журнал*. № 3. 2019. с. 274-277.
18. Пшиннік О. В. Поняття економічних злочинів як об'єкта адміністративно-правової протидії. *Право і Безпека*. 2016. № 3. С. 60-65.
19. Борець М. В. Адміністративно-правовий статус державних регуляторів у сфері запобігання та протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом: дис. ...канд. юрид. наук: 12.00.07. Київ, 2017. 254 с.
20. Приймаченко Д. В. Легеза Є. О. Деякі аспекти вдосконалення адміністративно-правового статусу державної служби фінансового моніторингу України. *Правова позиція* №3 (36) 2022. С. 35-40
21. Берізко В.М. Щодо адміністративно-правового статусу державної служби фінансового моніторингу України. *Підприємництво, господарство і право*. № 3. 2017. С. 118–122.
22. Дмитренко Е.С. Роль фінансового моніторингу у мінімізації латентності злочинів, передбачених статтями 209 та 209-1 Кримінального кодексу України. *Науковий часопис Національної академії прокуратури*. 2014. № 1. С. 43–50. URL: <http://www.chasopysnapu.gp.gov.ua/ua/pdf/1-2014/43-dmytrenko.pdf>.
23. Прошутя І. Д. Адміністративно-правове забезпечення діяльності місцевих загальних судів в Україні. *Право і Безпека*. 2014. № 4. С. 64-70.