

АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВИЙ МЕХАНІЗМ ЗДІЙСНЕННЯ ФІНАНСОВОГО МОНІТОРИНГУ В УКРАЇНІ

ADMINISTRATIVE AND LEGAL MECHANISM FOR FINANCIAL MONITORING IN UKRAINE

Дрозд О.Ю., д.ю.н., професор, заслужений діяч науки і техніки України,
професор кафедри поліцейського права,
Національна академія внутрішніх справ,
ORCID ID: 0000-0002-4514-6594

У статті на основі аналізу наукових поглядів учених розкрито загальнотеоретичні підходи щодо розуміння понять «механізм», «правовий механізм» та «адміністративно-правовий механізм». Запропоновано авторське визначення адміністративно-правового механізму здійснення фінансового моніторингу, зокрема доведено, що це – сукупність визначених нормами адміністративного права взаємопов'язаних і взаємодоповнюючих одне одного елементів, які в комплексі орієнтовані на створення правових, організаційних, економічних та інших умов для запобігання та протидії відмиванню доходів, отриманих злочинним шляхом, та інших фінансових правопорушень у межах державного регулювання. Найбільш характерними ознаками такого механізму визнано такі: 1) елементи визначено та врегульовано нормами чинного законодавства; 2) системність і взаємообумовленість елементів; 3) має запобіжний характер, адже орієнтований на попередження фінансових злочинів та усунення ризиків, а також наслідків учинення незаконних фінансових операцій; охоплює механізми відповідальності за порушення норм чинного законодавства. Виокремлено складові адміністративно-правового механізму здійснення фінансового моніторингу, а саме: система нормативно-правових актів різної юридичної сили, норми яких спрямовані на регулювання відповідної діяльності; суб'єкти, що уповноважені провадити діяльність щодо реалізації заходів фінансового моніторингу; адміністративні правовідносини; адміністративні процедури здійснення фінансового моніторингу; контроль і нагляд, які передбачають проведення перевірок суб'єктами первинного фінансового моніторингу.

Ключові слова: механізм, правовий механізм, адміністративно-правовий механізм, моніторинг, фінансовий моніторинг.

Based on the analysis of scientific views, general theoretical approaches to understanding the concepts of «mechanism», «legal mechanism», and «administrative and legal mechanism» are revealed in this Article. The definition of the administrative and legal mechanism for financial monitoring is proposed, according to which it is a set of interrelated and complementary elements, defined by the rules of administrative law that in combination are focused on creating legal, organizational, economic, and other conditions for preventing and countering money laundering and other financial offenses within the framework of state regulation. The most characteristic features of this mechanism are: 1) its elements are defined and regulated by current legislation; 2) consistency and interdependencies of elements; 3) it is of precautionary nature, as it is designed to prevent financial crimes, mitigate risks, and address the consequences of illicit financial transactions; it also encompasses the mechanisms of liability for violations of current legislation. The key components of the administrative and legal mechanism for financial monitoring are allocated, namely: the system of regulatory acts of varying legal force governing the respective activities; entities authorized to implement financial monitoring measures; administrative legal relations; administrative procedures for conducting financial monitoring; control and monitoring, which include inspections by the entities of primary financial monitoring.

Key words: mechanism, legal mechanism, administrative and legal mechanism, monitoring, financial monitoring.

Постановка проблеми. Сьогодні в Україні нагальною є потреба в забезпеченні ефективного функціонування фінансового сектору. Досягнення вказаної мети забезпечується за допомогою багатьох інструментів і засобів, серед яких одне з ключових місць належить фінансовому моніторингу. Останній орієнтовано на запобігання відмиванню коштів, фінансуванню тероризму та іншим незаконним діям, що можуть завдати шкоди як кожній окремій фізичній та юридичній особі, так і фінансовій системі держави загалом. Таким чином, забезпечення належного функціонування фінансового моніторингу передбачає побудову ефективного адміністративно-правового механізму.

Стан дослідження. Окремі проблемні питання, присвячені правому регулюванню фінансового моніторингу в Україні, у своїй наукових працях розглядали: М. С. Біленко, П. Д. Біленчук, Ж. М. Довгань, О. А. Кириченко, А. Є. Лісняк, І. О. Лютий, Н. С. Прокопенко, В. С. Симов'ян, Н. В. Трусова, Н. Г. Шукліна та багато інших. Проте, попри значний теоретичний доробок, у науковій літературі недостатньо опрацьованим залишається питання адміністративно-правового механізму здійснення фінансового моніторингу в Україні.

Саме тому **метою статті** є визначення поняття та встановлення елементів адміністративно-правового механізму здійснення фінансового моніторингу в Україні.

Виклад основного матеріалу. Відповідно до Закону України «Про запобігання та протидію легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, фінансуванню тероризму та фінансуванню розповсюдження зброї

масового знищення», державний фінансовий моніторинг спеціально уповноваженого органу – сукупність заходів зі збору, обробки й аналізу інформації про фінансові операції, що подається до спеціально уповноваженого органу суб'єктами первинного та державного фінансового моніторингу й іншими державними органами, відповідними органами іноземних держав, іншої інформації, що може бути пов'язана з підозрою в легалізації (відмиванні) доходів, одержаних злочинним шляхом, фінансуванні тероризму та/або фінансуванні розповсюдження зброї масового знищення та/або з іншими незаконними фінансовими операціями, а також заходів з перевірки такої інформації згідно із законодавством України та інших заходів, спрямованих на виконання вимог законодавства у сфері запобігання та протидії [1]. Таким чином, фінансовий моніторинг є складним і багатоаспектним явищем, а отже, забезпечення його функціонування здійснюється за допомогою низки елементів, які становлять певний адміністративно-правовий механізм.

У тлумачному словнику сучасної української мови запропоновано декілька варіантів визначення поняття «механізм»: 1) механізм – це пристрій, що передає або перетворює рух (те саме, що машина); 2) механізм – це внутрішня будова, система чого-небудь; 3) механізм – це сукупність станів і процесів, з яких складається певне фізичне, хімічне та інше явище [2, с. 398]. Н. М. Оніщенко визначає механізм як сукупність компонентів, через цілісність існування яких можна розкрити власне механізм як ціле. Умовами функціонування механізму є узгодженість

і єдність його елементів. Кожен із системних елементів механізму органічно обумовлений усіма іншими його елементами та функціонуванням системи. Крім того, ключовою рисою механізму є структурованість, що передбачає можливість опису механізму як системи через встановлення його структури, тобто комплексу зв'язків і відносин системи, зумовленість поведінки механізму не стільки поведінкою його окремих елементів, скільки властивостями його структури [3, с. 10–11; 4]. Таким чином, будь-який механізм становить сукупність незалежних і водночас взаємопов'язаних та взаємодоповнюючих одне одного елементів, які у своїй єдності забезпечують досягнення конкретної мети.

У праві поняття механізму розглядали багато вчених. Так, В. С. Хижняк визначає правові механізми як об'єктивно існуючі регулятивні явища, поширені в правовій системі. Будь-який правовий механізм – це комплекс юридичних засобів, послідовно організованих і таких, що діють поетапно, за визначеною нормативно врегульованою схемою. Усі елементи правового механізму перебувають у логічному взаємозв'язку, як й елементи механізму правового регулювання [5; 6]. Водночас О. П. Віхров та І. О. Віхрова зауважують, що механізм у контексті правового регулювання – це система юридичних засобів, за допомогою яких здійснюється впорядкування суспільних відносин (правове регулювання). Поняття механізму правового регулювання має теоретичне, методологічне та практично-прикладне значення і використовується в галузевих правових теоріях. Воно дозволяє зібрати разом явища правової дійсності – норми, правовідносини, юридичні акти та інші, схарактеризувати їх як цілісність і представити в «робочому», системно-динамічному вигляді, що характеризує результативність правового регулювання, його здатність гарантувати з правової позиції досягнення поставлених законодавцем цілей. Це поняття дозволяє висвітлити специфічні функції, які виконують певні дії в правовій системі, показати їхній зв'язок між собою та взаємодію. Таким чином, механізмом правового регулювання розуміють взяті в єдності сукупність правових засобів (норм права, правовідносин, актів реалізації права), за допомогою яких держава здійснює правовий вплив на суспільні відносини в бажаному для неї напрямі [7]. Досліджуючи правове регулювання валютних ризиків на авіатранспорті, О. Ю. Шереметьєва поняттям «механізм» розуміє сукупність узятих в органічній єдності та взаємозв'язку інституційно-правових та організаційно-правових форм і правових засобів забезпечення реалізації політичних й правових рішень, які приймаються світовим співтовариством, регіональними угрупованнями держав та окремими державами [8].

Специфіка правового механізму безпосередньо залежить від того, нормами якої галузі права відповідні суспільні відносини регулюються. Зокрема, у контексті порушеної в роботі проблематики йдеться про адміністративно-правові механізми. Р. А. Бузунов зауважує, що адміністративно-правовий механізм – це сукупність адміністративно-правових засобів, які, впливаючи на управлінські відносини, організовують їх відповідно до завдань суспільства й держави. Загальна характеристика механізму полягає в такому: власне механізм є сукупністю юридичних засобів; засоби мають адміністративно-правовий характер; об'єктом дії слугують управлінські відносини; спрямування на виконання завдань суспільства й держави; активізує суб'єктів управлінських відносин, підвищує рівень їх правосвідомості, правової культури; забезпечується примусовою силою держави [9, с. 269–270]. С. Т. Гончарук, вивчаючи механізм адміністративно-правового регулювання, стверджує, що ним є система адміністративно-правових засобів (елементів), за допомогою яких здійснюється правове регулювання та впорядкування суспільних відносин у сфері

державного управління. Структуру цього механізму становлять норми адміністративного права, акти глумачення таких норм та акти їх реалізації, адміністративно-правові відносини, а також правова культура та правова свідомість, форми й методи управлінської діяльності, прямі і зворотні зв'язки між суб'єктами управлінських відносин тощо [10, с. 29]. Причому О. В. Кузьменко, І. Д. Пастух, М. В. Плугатир, М. В. Співак констатують, що механізм адміністративно-правового регулювання – це сукупність адміністративно-правових засобів, за допомогою яких здійснюється вплив на відносини, що виникають у процесі реалізації адміністративних зобов'язань публічної адміністрації [11, с. 26]. С. Г. Стеценко, формулюючи визначення механізму адміністративно-правового регулювання, розглядає його як сукупність правових засобів, за допомогою яких здійснюється правове регулювання суспільних відносин у сфері адміністративного права. Водночас до складових механізму адміністративно-правового регулювання науковець вважає за доцільне віднести органічні елементи та функціональні складові. Органічними частинами механізму адміністративно-правового регулювання слід вважати ті, що визначають суть явища, тобто без яких не може існувати механізм адміністративно-правового регулювання. Натомість функціональними складовими механізму адміністративно-правового регулювання є ті, які значною мірою впливають на механізм адміністративно-правового регулювання, на його вираженість та ефективність, проте вони не є обов'язковими елементами. Тобто функціональні складові мають можливість якісно змінити механізм адміністративно-правового регулювання, вони суттєво впливають на його надійність, але сам по собі механізм адміністративно-правового регулювання може існувати (здійснюватися, втілюватись у життя) без функціональних складових [12].

Таким чином, наведені вище наукові позиції дають змогу дійти висновку, що адміністративно-правовий механізм здійснення фінансового моніторингу становить сукупність визначених нормами адміністративного права взаємопов'язаних та взаємодоповнюючих одне одного елементів, які в комплексі орієнтовані на створення правових, організаційних, економічних та інших умов для запобігання та протидії відмиванню доходів, отриманих злочинним шляхом, та інших фінансових правопорушень у межах державного регулювання. Найбільш характерними ознаками такого механізму є такі: 1) елементи визначено та врегульовано нормами чинного законодавства; 2) системність і взаємообумовленість елементів; 3) має запобіжний характер, адже орієнтований на попередження фінансових злочинів та усунення ризиків, а також наслідків учинення незаконних фінансових операцій; охоплює механізми відповідальності за порушення норм чинного законодавства.

Складовими досліджуваного механізму є такі:

1) система нормативно-правових актів різної юридичної сили, норми яких спрямовані на регулювання відповідної діяльності. У даному контексті слід виокремити, по-перше, законодавчі акти, наприклад, закони України «Про запобігання та протидію легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, фінансуванню тероризму та фінансуванню розповсюдження зброї масового знищення» та «Про банки і банківську діяльність»; по-друге, міжнародні документи, зокрема Директива 2015/849/ЄС Європейського Парламенту та Ради від 20 травня 2015 року «Про запобігання використанню фінансової системи для відмивання грошей та фінансування тероризму», що вносить зміни до Регламенту (ЄС) № 648/2012 Європейського Парламенту та Ради і припиняє дію Директиви 2005/60/ЄС Європейського Парламенту та Ради і Директиви Комісії 2006/70/ЄС»; по-третє, постанов правління НБУ, наприклад постанови Правління Національного банку від 19 травня 2020 року № 65 «Про

затвердження Положення про здійснення банками фінансового моніторингу», від 28 липня 2020 року № 107 «Про затвердження Положення про здійснення установами фінансового моніторингу» тощо;

2) суб'єкти, що уповноважені здійснювати діяльність у напрямі реалізації заходів фінансового моніторингу. Так, у Законі України «Про запобігання та протидію легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, фінансуванню тероризму та фінансуванню розповсюдження зброї масового знищення» визначено, що суб'єктами первинного фінансового моніторингу є: банки, страховики (під час здійснення діяльності з перестраховування), страхові (перестрахові) брокери, кредитні спілки, ломбарди та інші фінансові установи; оператори платіжних систем; професійні учасники організованих товарних ринків; професійні учасники ринків капіталу, крім осіб, які провадять діяльність з організації торгівлі фінансовими інструментами; оператори поштового зв'язку, які надають фінансові платіжні послуги та/або послуги поштового переказу, та/або послуги із здійснення валютних операцій; філії або представництва іноземних суб'єктів господарської діяльності, що надають фінансові послуги на території України; спеціально визначені суб'єкти первинного фінансового моніторингу (крім осіб, які надають послуги в межах трудових правовідносин) тощо [1];

3) адміністративні правовідносини. Ідеться про врегульовані нормами адміністративного права відносини між суб'єктами фінансового моніторингу, державними органами та іншими учасниками, що виникають у процесі реалізації заходів із запобігання та протидії відми-

ванню коштів і фінансуванню тероризму. Ці правовідносини мають публічно-правовий характер і регламентують обов'язки, права й відповідальність учасників системи фінансового моніторингу;

4) адміністративні процедури здійснення фінансового моніторингу. Так, адміністративні процедури – це встановлений законодавством порядок розгляду й розв'язання органами публічної адміністрації індивідуальних адміністративних справ з метою забезпечення прав, свобод і законних інтересів фізичних та юридичних осіб, нормального функціонування громадянського суспільства й держави [13, с. 276]. Такі процедури в контексті актуалізованої в роботі проблематики охоплюють: видачу спеціальних дозволів на ведення певного різновиду фінансової діяльності, ідентифікацію клієнтів та перевірку їхніх фінансових операцій; виявлення та аналіз підозрілих транзакцій; повідомлення відповідних органів про операції, що можуть бути пов'язані з відмиванням коштів або фінансуванням тероризму;

5) контроль і нагляд, які передбачають проведення перевірок суб'єктами первинного фінансового моніторингу; застосування санкцій за порушення вимог законодавства у сфері фінансового моніторингу.

Висновки. Таким чином, саме вказані вище елементи найбільш змістовно характеризують сутність, зміст і практичне призначення адміністративно-правового механізму здійснення фінансового моніторингу в Україні. Водночас слід урахувати, що вказаними перелік останніх не обмежується, а отже, важливим завданням законодавця є розширення не лише переліку, а й змісту наведених елементів.

ЛІТЕРАТУРА

1. Про запобігання та протидію легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, фінансуванню розповсюдження зброї масового знищення : Закон України від 6 груд. 2019 р. № 361-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/361-20/conv#Text>.
2. Великий тлумачний словник сучасної української мови / [уклад. і голов. ред. В. Т. Бусел]. Київ : Ірпінь : Перун, 2001. 1728 с.
3. Оніщенко Н. М. Правова система: проблеми теорії : монографія. Київ : Ін-т держави і права ім. В.М. Корецького НАН України, 2002. 352 с.
4. Приходько Х. В. Представницька функція Верховної Ради – парламенту України : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02 Київ, 2004. 197 с.
5. Хижняк В. С. Конституційний механізм взаємодії національного та міжнародного права. *Конституційне та муніципальне право*. 2004. № 4. С. 35–37.
6. Тильчик В. В. Поняття адміністративно-правового механізму розв'язання податкових спорів та його ознаки. *Право та управління*. 2012. № 1. С. 560–572.
7. Віхров О. П. Теорія держави і права: курс лекцій : навч. посіб. / Віхров О. П., Віхрова І. О. Чернівці : Десна Поліграф, 2015. 303 с.
8. Шереметьєва О. Ю. Правове регулювання валютних ризиків на авіатранспорті. *Повітряне і космічне право* : матеріали V Міжнар. наук.-техн. конф. «Авіа-2003». Київ, 2003. Т. 8. С. 51–55.
9. Бузунов Р. А. Адміністративно-правове регулювання кредитно-модульної системи організації навчального процесу : дис. ... д-ра юрид. наук. Ірпінь, 2007. 434 с.
10. Гончарук С. Т. Основи адміністративного права України : навч. посіб. Київ, 2004. 200 с.
11. Адміністративне право. Загальна частина (альбом схем) : навч. посіб. / О. В. Кузьменко, І. Д. Пастух, М. В. Плугатир, М. В. Співак. Київ : Центр учб. літ., 2015. 232 с.
12. Стеценко С. Г. Адміністративне право України : навч. посіб. Київ : Атіка, 2008. 624 с.
13. Адміністративне право України : навч. посіб. : у 2 т. / [Галуцько В. В., Олефір В. І., Пихтін М. П. та ін.] ; за заг. ред. В. В. Галуцька. Херсон : Херсон. міська друк., 2011. Т. 1 : Загальне адміністративне право. 320 с.