НАЦІОНАЛЬНИЙ ТЕХНІЧНИЙ УНІВЕРСИТЕТ УКРАЇНИ
«КИЇВСЬКИЙ ПОЛІТЕХНІЧНИЙ УНІВЕРСИТЕТ
ІМЕНІ ІГОРЯ СІКОРСЬКОГО»

На правах рукопису

БОРЕЦЬ МАРИНА ВОЛОДИМИРІВНА

УДК 342.951: 34.07(477)

АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВИЙ СТАТУС ДЕРЖАВНИХ РЕГУЛЯТОРІВ У СФЕРІ ЗАПОБІГАННЯ ТА ПРОТИДІЇ ЛЕГАЛІЗАЦІЇ (ВІДМИВАННЮ) ДОХОДІВ, ОДЕРЖАНИХ ЗЛОЧИННИМ ШЛЯХОМ

Спеціальність 12.00.07 – адміністративне право і процес;
фінансове право; інформаційне право

Дисертація на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук
Науковий керівник – Голосніченко Дмитро Іванович,
доктор юридичних наук, доцент

Київ – 2017

ЗМІСТ

ПЕРЕЛІК СКОРОЧЕНЬ 4
ВСТУП 5
Розділ 1 ОСНОВИ ПРАВОВОГО СТАТУСУ ДЕРЖАВНИХ РЕГУЛЯТОРІВ У СФЕРІ ЗАПОБІГАННЯ ТА ПРОТИДІЇ ЛЕГАЛІЗАЦІЇ (ВІДМИВАННЮ) ДОХОДІВ, ОДЕРЖАНИХ ЗЛОЧИННИМ ШЛЯХОМ 14
1.1. Державне регулювання та нагляд як функції управління у сфері запобігання та протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом 14
1.2. Національна система запобігання та протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом 37
1.3. Поняття та зміст адміністративно-правового статусу державних регуляторів у сфері запобігання та протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом 66
1.4. Повноваження Державної служби фінансового моніторингу України та інших державних регуляторів 88
Висновки до розділу 1 121
РОЗДІЛ 2 Модернізація діяльності державних регуляторів у сфері запобігання та протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, за міжнародними стандартами 128
2.1. Імплементація міжнародних стандартів у сфері протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом 128
2.2. Удосконалення діяльності державних регуляторів у сфері запобігання та протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом 143
Висновки до розділу 2 153
РОЗДІЛ 3 Адміністративно-юрисдикційні повноваження державних регуляторів у сфері запобігання та протидії легалізації доходів, одержаних злочинним шляхом 156

3.1. Ознаки адміністративної відповідальності за порушення вимог законодавства у сфері запобігання та протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом. 156

3.2. Повноваження державних регуляторів щодо здійснення провадження у справах про адміністративні правопорушення у сфері запобігання та протидії легалізації доходів, одержаних злочинним шляхом 169

Висновки до розділу 3 186

ВИСНОВКИ 196

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ 201

Додаток А 231

ПЕРЕЛІК СКОРОЧЕНЬ

Держфінмоніторинг – Державна служба фінансового моніторингу України

Нацкомфінпослуг – Національна комісія, що здійснює державне регулювання у сфері ринків фінансових послуг України

НКЦПФР – Національна комісія з цінних паперів та фондового ринку

НБУ – Національний банк України

МФУ – Міністерство фінансів України

Мінекономрозвитку – Міністерство економічного розвитку і торгівлі України

МЮУ – Міністерство юстиції України

Державний регулятор (ДР) – регулюючий орган у сфері запобігання та протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом

ПВК/ФТ – протидія відмиванню коштів та фінансуванню тероризму

КпАП України – Кодекс України про адміністративні правопорушення

СПФМ – суб’єкти первинного фінансового моніторингу

СДФМ – суб’єкти державного фінансового моніторингу

FATF – Група розробки фінансових заходів боротьби з відмиванням грошей

ООН – Організація Об’єднаних Націй

Національна система – Національна система запобігання та протидії легалізації доходів, одержаних злочинним шляхом

ЄДІС – Єдина державна інформаційна система у сфері запобігання й протидії легалізації (відмиванню) доходів

ВСТУП

Актуальність теми. Протидія легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, набула сьогодні особливої актуальності як в Україні, так і в усьому світі. Глобалізація світових господарських зв'язків та впровадження у фінансову сферу новітніх технологій підвищують уразливість міжнародної фінансової системи, що надає можливість легалізувати доходи, одержані злочинним шляхом. Це загрожує національній безпеці України, створює перешкоди для її економічного розвитку на шляху до Євроінтеграції.

За класифікацією ООН, відмивання доходів, одержаних злочинним шляхом, як складову економічної злочинності, визнано суттєвою загрозою. Державна фіскальна служба України оцінює тіньовий сектор економіки у сумі 350 млрд. грн. у рік, у тому числі: 170 млрд. грн. – у вигляді тіньової зарплати, 100 млрд. грн. – конвертація безготівкових коштів у готівку або на валютні рахунки в іноземних банках, 35 млрд. грн. – неофіційні розрахунки, 45 млрд. грн. – розрахунки за основні засоби, послуги тіньового сектору.

У цьому зв'язку необхідність у контролі фінансових потоків з метою запобігання та протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, стала однією з головних підстав створення в Україні національної системи протидії такому злочину, що включає серед комплексу заходів – адміністративно-правові, які характеризуються здійсненням державними регуляторами регулювання та нагляду у досліджуваній сфері.

Для вітчизняної правової науки розроблення адміністративно-правових заходів протидії легалізації доходів, одержаних злочинним шляхом, є новим напрямом наукового пошуку. Зазначену проблему вивчали такі науковці з адміністративного права та процесу: П. П. Андрушко, А. С. Беніцький, В. Т. Білоус, С. А. Буткевич, А. Ф. Волобуєв, С. Г. Гуржій, О. Ф. Долженков, Л. М. Доля, Ю. В. Дубко, О. О. Дудоров, М. І. Камлик, А. О. Клименко, А. Т. Ковальчук, О. Є. Користін, Є. В. Павліченко, В. М. Попович,

С. С. Чернявський, Л. М. Чуніхіна та ін. Питання протидії легалізації доходів, одержаних злочинних шляхом, знайшли відображення у дослідженнях закордонних авторів, таких як П. Бернаскони, У. Гилмор, С. Годдард, Х. Кернер, К. Коттке, П. Лилли, Дж. Робинсон, Дж. Ф. Тоні й ін. Водночас адміністративно-правовий статус державних регуляторів у сфері запобігання та протидії легалізації доходів, одержаних злочинним шляхом, є недостатньо дослідженим.

Усе це зумовлює актуальність та доцільність дослідження адміністративно-правового статусу державних регуляторів у сфері запобігання та протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом.

Зв'язок роботи з науковими програмами, планами, темами. Робота виконана відповідно до Стратегії розвитку системи запобігання та протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, фінансуванню тероризму та фінансуванню розповсюдження зброї масового знищення на період до 2020 року, затвердженої розпорядженням Кабінету Міністрів України від 30.12.2015 р. № 1407-р. Тема дисертаційного дослідження є складовою планової тематики та науково-дослідницької діяльності кафедри господарського та адміністративного права Національного технічного університету України „Київський політехнічний інститут імені Ігоря Сікорського" „Правове регулювання суспільних відносин в умовах демократизації української держави та інтенсифікації застосування інноваційних технологій в економічній сфері" (номер державної реєстрації 0110U006186).

Мета і завдання дослідження. Метою дисертаційної роботи є поглиблення теоретико-методичних засад адміністративно-правового статусу державних регуляторів у сфері запобігання та протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, та розроблення пропозицій з удосконалення їх діяльності.

Реалізація поставленої мети зумовила необхідність послідовного вирішення таких *завдань*:

– з’ясувати сутність державного регулювання та нагляду як функцій управління у сфері запобігання та протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом;

– визначити поняття „система фінансового моніторингу”, розкрити поняття „національна система запобігання та протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом”, охарактеризувати елементи її адміністративно-правового механізму; дослідити основні етапи її формування з урахуванням міжнародно-правових норм;

– поглибити теоретичні знання щодо адміністративно-правового статусу державних регуляторів у сфері запобігання та протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, визначити їх місце в системі органів виконавчої влади;

– з’ясувати повноваження Державної служби фінансового моніторингу України та інших державних регуляторів у сфері запобігання та протидії легалізації доходів, одержаних злочинним шляхом;

– вивчити міжнародні стандарти у сфері протидії легалізації (відмивання) доходів, одержаних злочинним шляхом, та стан їх імплементації у національне законодавство;

– окреслити напрями удосконалення діяльності державних регуляторів з урахуванням міжнародних стандартів;

– охарактеризувати ознаки адміністративної відповідальності у сфері запобігання та протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом;

– визначити адміністративно-юрисдикційні повноваження державних регуляторів та проаналізувати їх правозастосовну діяльність як суб’єктів адміністративного нагляду за період з 2011 по 2015 роки.

Об’єктом дослідження є суспільні відносини, які виникають у зв’язку з реалізацією державними регуляторами адміністративно-правового статусу у сфері запобігання та протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом.

Предмет дослідження − адміністративно-правовий статус державних регуляторів у сфері запобігання та протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом.

Методи дослідження. Методологічною основою дисертації стали загальні та спеціальні методи наукового пізнання. Застосування цих методів обумовлено системним підходом, що дозволяє дослідити проблеми в єдності соціального змісту та юридичної форми.

За допомогою історичного методу досліджено становлення і розвиток національної системи запобігання та протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, а також правові акти різних періодів (підрозділ 1.2). Формально-логічний метод використано для дослідження понять, їх загальних та особливих ознак: системи фінансового моніторингу, національної системи запобігання та протидії, системи міжнародно-правових норм, що використовують у цій сфері, адміністративно-правового статусу державних регуляторів, адміністративного нагляду, заходів адміністративної відповідальності (розділи 1–3). Структурно-функціональний метод застосовано для розкриття понять, сутності державного регулювання та нагляду (підрозділ 1.1), визначення адміністративно-правового статусу державних регуляторів, його структурних елементів (підрозділ 1.3), а також повноважень Державної служби фінансового моніторингу України та інших державних регуляторів (підрозділ 1.4). За допомогою порівняльно-правового методу визначено рівень правового забезпечення регулювання адміністративно-правового статусу державних регуляторів щодо якості, системності, узгодженості. Аналітичний метод використано при дослідженні результатів правозастосовної діяльності державних регуляторів щодо здійснення ними адміністративного нагляду (підрозділ 3.2.). У роботі застосовано соціологічні методи: групування і зіставлення.

Науково-теоретичним підґрунтям у дисертації стали розробки фахівців у галузі філософії, загальної теорії держави і права, теорії управління, адміністративного права і процесу та інших галузевих правових наук. В основу

дисертаційного дослідження покладено праці таких вітчизняних учених, як В. Б. Авер'янов, О. Ф. Андрійко, О. М. Бандурка, А. І. Берлач, Ю. П. Битяк, І. П. Голосніченко, Е. С. Дмитренко, Р. А. Калюжний, І. Б. Коліушко, Т. О. Коломоєць, В. К. Колпаков, А. Т. Комзюк, Є. В. Курінний, Д. М. Лук'янець, А. Ю. Нашинець-Наумова, Н. Р. Нижник, С. Г. Стеценко та ін.

Нормативною базою дисертації є Конституція України, закони України, міжнародні договори, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, акти Президента України і Кабінету Міністрів України, нормативні акти органів виконавчої влади, що визначають адміністративно-правовий статус державних регуляторів у сфері запобігання та протидії легалізації доходів, одержаних злочинним шляхом.

Емпіричну основу дослідження становлять статистичні матеріали щодо практичної діяльності державних регуляторів за період 2011–2015 рр., надані на запити дисертанта, відомості з офіційних інтернет-сайтів відповідних державних органів, неурядових і міжнародних організацій.

Наукова новизна одержаних результатів визначається тим, що дисертація є одним із перших в Україні комплексним дослідженням адміністративно-правового статусу державних регуляторів у сфері запобігання та протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом. На основі проведеного дослідження сформульовано такі наукові положення та висновки:

Вперше:

– визначено адміністративно-правовий статус державного регулятора у сфері запобігання та протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, як встановлені законодавством права, обов'язки та компетенції публічного органу управління щодо здійснення організації, координації, регулювання й адміністративного нагляду за діяльністю суб'єктів первинного фінансового моніторингу, і застосуванню заходів адміністративного примусу за порушення законодавства у цій сфері;

– обґрунтовано, що державне регулювання у сфері запобігання та протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, це: 1) система заходів, які впроваджуються уповноваженими органами держави для запобігання та протидії правопорушенням в даній сфері (у широкому розумінні); 2) діяльність уповноважених органів, яка полягає у виданні правових актів у цій сфері та здійсненні нагляду за їх додержанням і виконанням вимог Закону (у вузькому розумінні);

– доведено, що адміністративний нагляд сфері запобігання та протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, – це система заходів щодо попередження, виявлення й припинення правопорушень, відновлення встановленого порядку й притягнення винних до адміністративної відповідальності, яка реалізується спеціально уповноваженими органами – державними регуляторами і їх посадовими особами за допомогою спеціальних методів та адміністративних процедур;

Удосконалено:

– розуміння системи фінансового моніторингу у сфері запобігання та протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, як: 1) системи адміністративно-правових, фінансово-правових, кримінально-правових, міжнародно-правових, оперативно-розшукових та інших заходів, що здійснюються уповноваженими суб’єктами, – системи державного регулювання (у широкому розумінні); 2) системи постійного контролю щодо відстеження фінансових операцій уповноважених суб’єктів (первинного) фінансового моніторингу відповідно до встановлених критеріїв, одним із методів якого є фінансовий моніторинг (у вузькому розумінні);

– понятійний апарат адміністративного права і процесу, що використовується у сфері запобігання та протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом (дефініції: „суб’єкт фінансового моніторингу”, „суб’єкт первинного фінансового моніторингу”, „адміністративно-юрисдикційні повноваження державних регуляторів”,

„адміністративно-правові санкції у сфері протидії легалізації доходів, одержаних злочинним шляхом”);

− наукові положення щодо реалізації єдиної державної політики у напрямі адміністративно-наглядової діяльності у сфері, що досліджується: розробленні єдиних нормативно-правових актів, якими урегульовано діяльність державних регуляторів; встановленні відповідальності державних регуляторів щодо здійснення нагляду за суб’єктами первинного фінансового моніторингу; підвищення професійної підготовки посадових осіб державних регуляторів;

Набули подальшого розвитку:

– обґрунтування доцільності визначення на законодавчому рівні положення про Державну службу фінансового моніторингу України як незалежного органу виконавчої влади зі спеціальним статусом, діяльність якого безпосередньо спрямовується та координується Кабінетом Міністрів України;

− розуміння про ознаки адміністративної відповідальності за порушення вимог законодавства у сфері запобігання та протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, які визначаються тим, що: 1) вона направлена на охорону правовідносин у даній сфері; 2) настає за правопорушення; 3) встановлюється державою в санкціях охоронних правових норм, які можуть застосовувати державні регулятори, 4) повноваження на її застосування входять до спеціального статусу державних регуляторів;

− положення щодо ухвалення окремих законів про Національну комісію з цінних паперів та фондового ринку України та Національну комісію, що здійснює державне регулювання у сфері ринків фінансових послуг України щодо законодавчого визначення їх центральними державними органами з особливим статусом.

Практичне значення одержаних результатів полягає у можливості використання висновків і пропозицій дисертаційного дослідження у:

– нормотворчій діяльності – при розробленні та вдосконаленні чинного законодавства, норми якого регулюють правовідносини, що виникають у зв'язку із реалізацією державними регуляторами адміністративно-правового статусу у сфері запобігання та протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом;

– правозастосовній діяльності державних регуляторів – для удосконалення адміністративно-наглядової діяльності державних регуляторів (довідка Державної служби фінансового моніторингу України від 10.10.2016 р. № 4017/0220-09-2);

– наукових дослідженнях – для поглиблення теоретичних засад удосконалення адміністративно-правового регулювання відносин у сфері організації та здійснення наглядової діяльності державними регуляторами;

– навчальному процесі – при викладанні навчальних дисциплін „Адміністративне право", „Теоретичні проблеми адміністративного права", „Фінансове право", у процесі підготовки навчально-методичної літератури (акт впровадження Національного технічного університету України „Київський політехнічний інститут імені Ігоря Сікорського" від 30.09.2016 р.).

Особистий внесок автора. Дисертація є самостійною науковою роботою, в якій використано новітні здобутки вітчизняної та зарубіжної науки адміністративного права, усі сформульовані положення і висновки обґрунтовано на підставі власних досліджень автора.

Апробація результатів дисертації. Результати дисертаційної роботи доповідалися на шести міжнародних науково-практичних конференціях: „Правове регулювання суспільних відносин в умовах демократизації Української держави" (м. Київ, 2012–2014 рр.); „Юридична наука та практика: виклики сучасних євроінтеграційних процесів" (м. Братислава (Словацька Республіка), 2015 р.); „Асоціація з Європейським Союзом: зарубіжний досвід для України" (м.Київ, 2016 р.); „Вороновські читання" (Фінансове право – сучасний стан та перспективи) (м. Київ, 2016 р.).

Публікації. Основні положення та результати дисертації знайшли відображення у 16 наукових працях, зокрема, у 9 наукових статтях, опублікованих у наукових фахових виданнях України, 1 статті − у науковому періодичному виданні іншої держави, та у тезах 6 доповідей на міжнародних науково-практичних конференціях.

Структура і обсяг дисертації. Дисертація складається зі вступу, 3 розділів, які охоплюють 8 підрозділів, висновків, списку використаних джерел (237 найменувань) і додатку. Основний текст дисертації становить 200 сторінок.

РОЗДІЛ 1
ОСНОВИ ПРАВОВОГО СТАТУСУ ДЕРЖАВНИХ РЕГУЛЯТОРІВ У СФЕРІ ЗАПОБІГАННЯ ТА ПРОТИДІЇ ЛЕГАЛІЗАЦІЇ (ВІДМИВАННЮ) ДОХОДІВ, ОДЕРЖАНИХ ЗЛОЧИННИМ ШЛЯХОМ

1.1. Державне регулювання та нагляд як функції управління у сфері запобігання та протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом

Однією із особливостей національної системи запобігання та протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, є регулююча та наглядова діяльність суб'єктів державного фінансового моніторингу, яка повинна відповідати міжнародним стандартам.

Ефективна система ПВК/ФТ (протидії відмиванню коштів/ фінансуванню тероризму), як визначено у пункті 9 Вступу до 1 частини Рекомендацій FATF (лютий 2012 р.), вимагає певних структурних елементів, наприклад: політичної стабільності; зобов'язання на високому рівні усунути недоліки у сфері ПВК/ФТ; стабільності установ, що відзначаються підзвітністю, цілісністю та прозорістю; верховенства права; а також спроможної, незалежної та ефективної судової системи, а в пункті 10 акцентовано увагу на факторах, які включають завершеність і складність регуляторного та наглядового режиму у країні; рівень корупції та вплив заходів по боротьбі з корупцією [130].

Аналіз нормативно-правового забезпечення у досліджуваній сфері надав можливість визначити, що управління здійснюється органами державної влади за дворівневою системою. І рівень – Верховна Рада, Президент, Кабінет Міністрів. Завданням цієї групи є утворення регулюючих органів та надання їм повноважень. ІІ рівень становлять суб'єкти державного фінансового моніторингу: Держфінмоніторинг України, Національний банк України,

Міністерство фінансів України, Національна комісія з цінних паперів та фондового ринку, Національна комісія, що здійснює державне регулювання у сфері ринків фінансових послуг України, Міністерство економічного розвитку і торгівлі України, Міністерство юстиції України. Зазначені органи здійснюють державне регулювання та нагляд, розробляють принципи, методи та інструменти регулювання і нагляду, стандарти й нормативи діяльності [72].

Згідно з п. 3 ч. 2 ст. 14 Закону України «Про запобігання та протидію легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, фінансуванню тероризму та фінансуванню розповсюдження зброї масового знищення», суб’єкти державного фінансового моніторингу (далі – державні регулятори) повинні здійснювати регулювання та нагляд з урахуванням оцінки ризиків у сфері запобігання та протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, фінансуванню тероризму та фінансуванню розповсюдження зброї масового знищення з метою визначення відповідності заходів, що здійснюють суб’єкти первинного фінансового моніторингу, для обмеження (зменшення) ризиків під час їх діяльності [72].

Для більш повного з’ясування категорійних понять «регулювання», «нагляд» проаналізуємо їхнє місце у системі функцій управління.

Управління охоплює всі сфери життя суспільства, кожна з яких потребує певного впорядкування, і являє собою цілеспрямований вплив суб’єкта управління на будь-який об’єкт для досягнення визначених результатів, тобто обумовленої мети. Отже, управління – це цілеспрямована сукупність дій, які забезпечують узгодженість та координацію спільних робіт з метою досягнення суспільно важливих цілей та вирішення завдань.

Щодо визначення такого поняття, як «державне управління», у теорії адміністративного права використовують два підходи. Прибічники першого підходу пропонують розглядати державне управління в широкому розумінні як сукупність видів діяльності всіх органів держави, тобто фактично це всі форми реалізації державної влади в цілому. Представники другого підходу визначають державне управління у вузькому значенні як сукупність державних

органів, між якими певним чином розподілені різні види діяльності держави. Тобто тут йдеться про самостійний вид діяльності держави, який здійснює певна частина державних органів. На підставі цього можна стверджувати, що державне управління – це вид соціального управління, вид специфічної діяльності держави, що проявляється у функціонуванні її органів, які впливають на суспільні відносини з метою їх урегулювання відповідно до державних інтересів.

На думку В. Б. Авер'янова, найважливіша особливість державного управління пов'язана із застосуванням державної влади з боку відповідних органів держави з метою виконання всіх її основних цілей, завдань і функцій [9, с. 57].

В. Б. Авер'янов зазначав: «Саме вузьке розуміння державного управління має бути основним в адміністративному праві, оскільки реальної потреби у використанні тут ще одного – широкого – розуміння державного управління просто немає…. Поняття державного управління в адміністративному праві слід визначати як нормотворчу і розпорядчу діяльність органів виконавчої влади з метою владно-організуючого впливу на відповідні суспільні відносини і процеси в економічній, соціально-культурній та адміністративно-політичній сферах, а також внутрішньоорганізаційну діяльність апарату всіх державних органів щодо забезпечення належного виконання покладених на них завдань, функцій і повноважень» [9, с. 60].

Реалізація змісту державного управління здійснюється через комплекс його функцій, завдяки яким виконуються завдання держави й суспільства. На нашу думку, поняття функції державного управління найбільш повно було сформульовано Н. Р. Нижник, а саме: функція державного управління – це специфічний за предметом, змістом і засобами забезпечення цілісний управляючий вплив держави, в якому можна не лише виділяти й описувати функції державного управління, а й аналізувати розподіл кожної функції державного управління «по вертикалі» і «по горизонталі» державних органів, тобто функціональну структуру державного управління [157, с. 83].

Першим науковцем, який сформулював загальну систему управлінських функцій, був А. Файоль. Саме йому належить думка, що управляти – означає передбачати, організовувати, розпоряджатися, координувати і контролювати [220, с.83]. Сучасна теорія державного управління розширила схему функцій, яку розробив А. Файоль ще на початку XX ст.

Дослідники державного управління по-різному підійшли до визначення системи управлінських функцій. Так, Б. А. Гаєвський до основних функцій управління відносить прогнозування, програмування, планування, регулювання, координацію і контроль [41, с. 33]. На нашу думку, до зазначених функцій доцільно додати і функцію організації.

Серед теоретиків адміністративного права систему управлінських функцій вивчали В. Б. Авер'янов, Ю. П. Битяк, В. М. Марчук, В. К. Колпаков, Д. І. Голосніченко, І. П. Голосніченко, С. Т. Гончарук, Т. О. Коломієць, а також серед іноземних теоретиків державного управління Г. Туманов, Ю. Козлов, Є. Б. Кубко.

В. Б. Авер'янов вказує на те, що співвідношення між поняттями «регулювання» та «управління» доцільніше оцінювати в контексті не лише їхнього взаємозв'язку, а й загального поняття «організація» (або «організаційна діяльність») [9, с. 63], «державне регулювання не може бути використане без застосування методів безпосереднього впливу на об'єкти управління, і тому *державне регулювання зрештою неможливе без державного управління»* [9, с. 66].

Проаналізувавши наукові праці, в яких розглядалися проблеми визначення функцій управління, можемо зазначити, що система управлінських функцій має таку структуру: організація, регулювання, прогнозування, планування, координація, контроль (нагляд).

Як зазначає Ю. П Битяк, «змістом державного управління є комплекс функцій, які називаються функціями управління. Через їх реалізацію суб'єкти

виконавчої влади здійснюють управлінські процеси, досягають поставленої мети» [21, с. 121].

Отже, регулювання та інші функції управління виконують роль засобів, які забезпечують досягнення основних цілей системи. Тут виявляється закономірність у тому, що дослідження функцій управління повинно розкрити їх внутрішній зміст і систематику, визначити критерії їхнього розвитку і застосування, а також раціональні межі використання, щоб уникнути негативних наслідків, викликаних перебільшенням окремих функцій.

Державне управління у сфері протидії легалізації доходів, одержаних злочинним шляхом, включає ряд властивостей: здійснюється на основі закону; має активний, цілеспрямований, загальносистемний характер, тобто управлінський вплив здійснюється на усі складові системи; має організуючий характер; виражається у правових і організаційних формах; використовує як прямі адміністративні, так і непрямі економічні методи; суб’єкти державного регулювання та нагляду у межах компетенції контролюють дотримання суб’єктами первинного фінансового моніторингу вимог Закону.

Учені виділяють зміст і механізм здійснення державного регулювання як функції державного управління, що передбачає: а) нормативне регулювання внаслідок встановлення загальних правил; б) оперативне корегування відповідно до реальних задач, які має вирішити управління; в) контроль за виконанням правових норм, що регулюють ті чи інші відносини; г) державний захист прав та інтересів учасників суспільних відносин, урегульованих відповідними правилами; д) координацію і загальне спрямування їх діяльності; е) сприяння її успішному здійсненню; ж) визначення пріоритетів у структурній політиці [13, с. 393].

Ю. П. Битяк, аналізуючи функції державного управління, зазначає, що здатність управлінської системи самостійно зберігати рівновагу щодо збурюючих впливів (відхилень), є результатом здійснення функції регулювання [21, с. 95].

Термін «державне регулювання у сфері запобігання та протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом» можна розглядати у широкому та у вузькому розумінні. Зокрема, у широкому значенні, державне регулювання включає всю систему заходів, які впроваджують уповноважені органи держави для запобігання та протидії правопорушенням в цій сфері. Тоді як у вузькому розумінні – це діяльність уповноважених органів, яка полягає у виданні правових актів у цій сфері та здійсненні нагляду за їх дотриманням та виконанням вимог Закону [35, с. 136].

Державне регулювання у зазначеній сфері вимагає наявності певної вибудуваної системи організаційно-правового забезпечення, основою якої є адміністративно-правове регулювання. Воно здійснює керуючий вплив держави на об’єкт управління. У структурі його механізму можна виділити такі елементи:

1) система державних органів (суб’єкти державного фінансового моніторингу), уповноважених на основі закону здійснювати управлінські дії від імені держави,

2) сукупність форм, методів, заходів, використовуваних цими органами в процесі регулювання у зазначеній сфері.

Найважливішими засобами механізму адміністративно-правового регулювання є нормативні та індивідуальні акти, які відповідають двом рівням адміністративно-правового регулювання. Перший рівень становлять загальні правила поведінки СПФМ, а другий – утворюють індивідуальні акти, що визначають на основі адміністративно-правової норми права й обов’язки конкретних учасників правовідносин. В адміністративно-правових відносинах як елемент правового регулювання індивідуалізуються положення тієї або іншої норми адміністративного права, визначаються характер, права й обов’язки учасників адміністративно-правових відносин.

Державне регулювання передбачає використання окремих методів. Під методами державного регулювання у досліджуваній сфері розуміють способи впливу суб’єктів державного фінансового моніторингу на суб’єктів

первинного фінансового моніторингу з метою захисту прав та законних інтересів громадян, суспільства і держави.

За засобами впливу на суб'єктів первинного фінансового моніторингу методи державного регулювання поділяють на дві групи: прямого і непрямого (опосередкованого) впливу. До методів прямого державного впливу належать такі (адміністративні):

– визначення правового механізму протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом;

– забезпечення подальшого розвитку *Єдиної державної інформаційної системи у сфері запобігання й протидії легалізації (відмиванню) доходів (далі – ЄДІС)*, що дає змогу виявляти, перевіряти і розслідувати злочини, пов'язані з легалізацією (відмиванням) доходів, одержаних злочинним шляхом;

– здійснення нагляду за діяльністю відповідних суб'єктів первинного фінансового моніторингу (внаслідок проведення планових та позапланових перевірок);

– надання методологічної, методичної та іншої допомоги суб'єктам первинного фінансового моніторингу;

– здійснення регулювання та нагляду з урахуванням політики, процедур та систем контролю, оцінки ризиків;

– проведення перевірок організації професійної підготовки працівників та керівників підрозділів, відповідальних за проведення фінансового моніторингу;

– правові й адміністративні обмеження та заборони (штрафи, обмеження, тимчасове припинення діяльності чи анулювання ліцензії або іншого спеціального дозволу на право провадження певних видів діяльності у порядку, встановленому Законом; тимчасове відсторонення посадової особи – суб'єкта первинного фінансового моніторингу від посади) [35, с. 137].

Непрямі методи використовують для опосередкованого впливу на діяльність суб'єктів первинного фінансового моніторингу. За допомогою них на фінансовому ринку створюється середовище, яке спрямовує та змушує

суб'єктів первинного фінансового моніторингу діяти у визначеному напрямі, що відповідає загальним цілям протидії легалізації доходів, одержаних злочинним шляхом.

Аналіз нормативно-правової бази, що визначає організаційно-правові засади державного регулювання у сфері протидії легалізації доходів, одержаних злочинним шляхом, показав, що в чинному законодавстві України до сьогодні не має визначення поняття «державне регулювання» в зазначеній сфері.

У ст. 1 Закону України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності» подано таке визначення: «Регулятóрний áкт – прийнятий уповноваженим регуляторним органом нормативно-правовий акт, який або окремі положення якого спрямовані на правове регулювання господарських відносин, а також адміністративних відносин між регуляторними органами або іншими органами державної влади та суб'єктами господарювання; прийнятий уповноваженим регуляторним органом інший офіційний письмовий документ, який встановлює, змінює чи скасовує норми права, застосовується неодноразово та щодо невизначеного кола осіб і який або окремі положення якого спрямовані на правове регулювання господарських відносин, а також адміністративних відносин між регуляторними органами або іншими органами державної влади та суб'єктами господарювання, незалежно від того, чи вважається цей документ відповідно до закону, що регулює відносини у певній сфері, нормативно-правовим актом» [74]. Тобто нормативно-правовий акт приймається уповноваженим регуляторним органом, а його положення регулюють також і *адміністративні відносини* між регуляторним органом та суб'єктами господарювання.

Отже, адміністративно-правове регулювання у сфері запобігання та протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, представлено у вигляді системи елементів, що має дві основні цілі функціонування. Перша – адміністративна, оскільки включає систему державних органів, наділених завдяки своїй компетенції спеціальною

правоздатністю, регулятивними повноваженнями стосовно такої діяльності. Друга – організаційно-функціональна – сукупність методів, форм і заходів, використовуваних цими органами в процесі регулювання діяльності. Взаємозв'язок між елементами системи забезпечують правові норми.

Суб'єкти державного фінансового моніторингу (далі – Державні регулятори) є основним суб'єктом адміністративно-правового регулювання відносин у зазначеній сфері. При цьому вони наділені публічно-правовим статусом і мають право ухвалювати правові акти з метою виконання своїх функцій. Правові акти суб'єктів державного фінансового моніторингу, що розкривають методи адміністративно-правого регулювання діяльності, повинні перебувати в системному взаємозв'язку з вимогами законів.

Специфіка адміністративно-правового регулювання відносин проявляється у механізмі їх правового забезпечення, спрямованого на реалізацію публічних інтересів у цій сфері та являє собою застосування владного впливу з боку уповноважених суб'єктів держави на поведінку і волю суб'єктів первинного фінансового моніторингу, що базується на імперативній основі, в поєднанні з засобами саморегулювання.

Правове регулювання діяльності у зазначеній сфері має комплексний характер. При цьому адміністративно-правові методи регулювання, сукупність застосовуваних адміністративних заходів, форм, є найважливішою ланкою, спрямованою на досягнення цілей адміністративно-правового регулювання. На підставі аналізу правового механізму державного регулювання у цій сфері вважаємо доцільно ввести категорію правових режимів, як властивість правового середовища, в якому здійснюється діяльність державних регуляторів.

Правове середовище формується внаслідок впливу всього комплексу регулюючих заходів правового характеру: законодавчо визначених статусів суб'єктів діяльності у такому правовому середовищі, правових принципів діяльності, нормативного регулювання на законодавчому та відомчому рівнях, прийняття індивідуально-правових правозастосовних актів, переваги

стимулюючих або обмежуючих, заборонних методів регулювання, рівня правового регулювання і стану законності в цій сфері.

Під час здійснення контрольно-наглядової діяльності виникає цілий комплекс правовідносин. Такі правовідносини виникають у зв'язку із проведенням державної реєстрації, ліцензування (тобто під час здійснення дозвільних процедур), реєстрації емісії цінних паперів, що випускають кредитні організації, валютного контролю, залученням суб'єктів первинного фінансового моніторингу (далі – СПФМ) до адміністративної відповідальності, здійсненням перевірок СПФМ, роботи із проблемними суб'єктами первинного фінансового моніторингу при наданні ними звітів про свою діяльність, а також ліквідації СПФМ.

У Законі України «Про запобігання та протидію легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, фінансуванню тероризму та фінансуванню розповсюдження зброї масового знищення» немає визначення термінів «державне регулювання», «державний нагляд», «державний контроль», а також наявне дублювання функцій контролю та нагляду. Щодо співвідношення цих понять в юридичній науці існують різні підходи.

Науковці визначають: «… адміністративний нагляд являє собою специфічний різновид державного контролю. Суть його полягає у нагляді за виконанням діючих у сфері управління різних спеціальних норм, загальнообов'язкових правил, закріплених у законах і підзаконних актах» [13, с. 320].

А. Б. Авер'янов, аналізуючи сутність державного контролю та державного нагляду, визначав відмінності між ними. До найбільш характерних особливостей нагляду вчений відносить такі:

– нагляд здійснюють державні органи щодо об'єктів, які їм організаційно не підпорядковані, тоді як контроль стосується організаційно підпорядкованих суб'єктів (хоча в окремих випадках він здійснюється і щодо не підпорядкованих об'єктів);

– у процесі нагляду застосовують заходи адміністративного впливу, тоді як за результатами контролю можуть застосовувати і дисциплінарні заходи;

– адміністративний нагляд здійснюється за дотриманням відповідними суб'єктами спеціальних норм і правил, тоді як контроль — за діяльністю підконтрольних об'єктів у цілому чи окремими її аспектами. Отже, нагляд потрібно розглядати як окремий вид (форму) контролю, застосування якого при виявленні порушень може супроводжуватися заходами впливу державно-владного характеру [9, с. 350].

Дефініція терміна «державний нагляд (контроль)» у статті 1 Закону України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності» від 05.04.2007 № 877-V визначена як діяльність уповноважених законом центральних органів виконавчої влади, їх територіальних органів, державних колегіальних органів, органів виконавчої влади Автономної Республіки Крим, органів місцевого самоврядування (далі – органи державного нагляду (контролю)) в межах повноважень, передбачених законом, щодо виявлення та запобігання порушенням вимог законодавства суб'єктами господарювання та забезпечення інтересів суспільства, зокрема належної якості продукції, робіт та послуг, прийнятного рівня небезпеки для населення, навколишнього природного середовища [75]. Водночас потрібно зауважити, в цьому Законі поняття «державний нагляд» і «державний контроль» не розрізнені та не конкретизовані визначення їх понять.

Нормативне регулювання у сфері запобігання та протидії легалізації (відмивання) доходів, одержаних злочинним шляхом, не дозволяє розмежувати функції нагляду і контролю. Так, у статті 28 у розділі IX Закону України «Про запобігання та протидію легалізації (відмиванню) доходів, фінансуванню тероризму та фінансуванню розповсюдження зброї масового знищення» – «Контроль і нагляд за виконанням законів у сфері запобігання та протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, фінансуванню тероризму та фінансуванню розповсюдження зброї масового

знищення», вказано тільки на функцію контролю, натомість функції нагляду, яку вжито у назві розділу, в описовій частині статті немає [72] .

Отже, у новій редакції Закону України «Про запобігання та протидію легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, фінансуванню тероризму та фінансуванню розповсюдження зброї масового знищення» від 14.10.2014 № 1702-VII необхідно чітко розмежувати поняття контролю й нагляду з погляду їх суб'єктного забезпечення, відмовитися від співвідношення цих термінів як загального й часткового у функціональному аспекті, а також установити та конкретизувати основні поняття, принципи й функції державного регулювання, контролю й нагляду в цій сфері; назву статті 14 «Повноваження суб'єктів державного фінансового моніторингу» змінити на «Державне регулювання та нагляд у сфері запобігання та протидії легалізації доходів, одержаних злочинним шляхом».

Під *державним контролем* у зазначеній сфері доцільно розуміти вид управлінської діяльності державного регулятора, спрямованої на досягнення відповідності об'єкта контролю (СПФМ) встановленим вимогам. За результатами контролю ухвалюється рішення на право здійснювати діяльність (ліцензійно-дозвільна, обліково-реєстраційна діяльність, проведення експертиз, досліджень, сертифікації, атестації).

Під *державним наглядом* потрібно розуміти реалізацію повноважень державного регулятора щодо перевірки дотримання законів та інших нормативних актів піднаглядними об'єктами. За його результатами видається адміністративний акт, що встановлює факт правового стану піднаглядного об'єкта, на підставі чого можуть застосовуватися адміністративно-примусові заходи, у тому числі заходи адміністративної відповідальності [33, с. 109] .

Наглядова діяльність державних регуляторів у сфері запобігання та протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, включає, зокрема:

- проведення планових та позапланових перевірок, у тому числі виїзних;

- здійснення регулювання та нагляду з урахуванням політики, процедур та систем контролю, оцінки ризиків з метою визначення відповідності заходів, що здійснюються суб'єктами первинного фінансового моніторингу, та зменшення ризиків під час діяльності таких суб'єктів у сфері фінансового моніторингу;
- право вимагати від суб'єктів первинного фінансового моніторингу виконання вимог законодавства, а в разі виявлення порушень вимог законодавства вживати заходів, передбачених законом.

З-поміж сучасних робіт щодо критеріїв розмежування адміністративного контролю й адміністративного нагляду, як видів державно-управлінської діяльності, необхідно виділити дослідження І. В. Потокіна, який пропонує розглядати: цілі здійснення кожного з розглянутих видів державно-управлінської діяльності; коло суб'єктів, стосовно яких здійснюється адміністративний контроль (нагляд); характер юридичного зв'язку між органом адміністративного контролю (нагляду) і підконтрольним (піднаглядним) суб'єктом.

На основі запропонованих критеріїв розмежування І. В. Потокін формулює визначення адміністративного контролю й адміністративного нагляду. Так, під ***адміністративним контролем*** учений розуміє зовнішньовладну діяльність компетентних органів виконавчої влади, інших державних адміністративних органів зі здійснення перевірок дотримання фізичними і юридичними особами, що перебувають у сфері постійного або тимчасового безпосереднього адміністративно-регулюючого впливу цих органів, положень законів і підзаконних нормативно-правових актів, що діють у цій сфері. Натомість, ***адміністративний нагляд*** – це особливий вид контролю державної управлінської діяльності, здійснюваний спеціальними органами виконавчої влади стосовно організаційно не підлеглих їм органів, підприємств, установ, організацій, посадових осіб і громадян із приводу виконання ними загальнообов'язкових норм, правил, стандартів, вимог з використанням комплексу примусових заходів з метою попередження,

виявлення й припинення правопорушень, відновлення встановленого порядку й залучення винних до адміністративної відповідальності [176].

Проведений аналіз літературних джерел та законодавчих актів, що регламентують контрольні та наглядові повноваження суб'єктів державного фінансового моніторингу у сфері запобігання та протидії легалізації доходів, одержаних злочинним шляхом, дозволив стверджувати, що в сучасних умовах *державний контроль*, відображаючи насамперед управлінський, організаційний аспекти функціонування суб'єктів державного фінансового моніторингу (Державних регуляторів), по суті, є інтегруючою, універсальною організаційно-правовою категорією, яка об'єднує різні види і форми перевірочної діяльності, а також різні форми реагування на виявлені порушення. У зв'язку з цим державний контроль охоплює як перевірку законності тих чи інших дій і рішень посадових осіб, так і їх доцільність.

Державний нагляд, також будучи формою перевірочної діяльності, практично завжди пов'язаний лише з наглядом за законністю дій і рішень та є **адміністративним**, за своєю суттю, реагуванням на виявлені порушення. Органи державного нагляду здійснюють свої повноваження щодо тих об'єктів, які їм організаційно не підпорядковані.

В. К. Колпаков, О. В. Кузьменко визначають адміністративний нагляд як здійснення спеціальними державними структурами цільового спостереження за дотриманням виконавчо-розпорядчими органами, підприємствами, установами і організаціями та громадянами правил, передбачених нормативними актами [96, с. 534].

С. Г. Стеценко вважає, що адміністративний нагляд – спосіб забезпечення законності і дисципліни в державному управлінні, який здійснюється спеціальними органами виконавчої влади щодо організаційно не підпорядкованих об'єктів. Автор визначив особливості адміністративного нагляду: відсутність організаційної підпорядкованості між суб'єктом та об'єктом нагляду; спеціалізований характер, який проявляється в нагляді за дотриманням спеціальних правил; можливість під час нагляду оцінювати лише

законність тієї чи іншої діяльності; органи, що здійснюють адміністративний нагляд, мають змогу застосовувати заходи адміністративного примусу [202, с. 209].

З. Р. Кісіль, Р. В. Кісіль характеризують нагляд як здійснення спеціально уповноваженими органами цільового спостереження за станом законності, фіксації його порушень і вжиття заходів щодо притягнення порушників до відповідальності [87, с. 304].

Петров Є. Є., характеризуючи адміністративний нагляд і в змістовному, і в організаційно-правовому аспекті як самостійний спосіб забезпечення законності в державному управлінні, дає таку характеристику ознак адміністративного нагляду:

1) адміністративний нагляд здійснюється спеціально уповноваженими органами виконавчої влади у позасудовому порядку;

2) у порядку адміністративного нагляду здійснюється перевірка виконання загальнообов’язкових правил спеціального характеру, встановлених законами та підзаконними актами, що мають міжгалузевий характер;

3) предметом адміністративного нагляду є оцінка діяльності піднаглядних об’єктів тільки щодо її відповідності спеціальним загальнообов’язковим правилам (оцінка доцільності тих чи інших управлінських дій не є предметом наглядової діяльності);

4) обмежена можливість втручання органів адміністративного нагляду в оперативно-господарську діяльність піднаглядних об’єктів;

5) адміністративний нагляд поширюється на всіх, хто зобов’язаний дотримуватися загальнообов’язкових правил, тобто і на юридичних, і на фізичних осіб, суб’єктів підприємницької діяльності;

6) адміністративний нагляд за конкретними об’єктами проводиться систематично, має ініціативний характер, проводиться здебільшого не у зв’язку з надходженням сигналів, скарг, справ, а з ініціативи самих суб’єктів адміністративного нагляду;

7) суб’єкти адміністративного нагляду наділені повноваженнями щодо самостійного застосування широкого кола засобів адміністративного примусу (попереджувальні, запобіжні, каральні) [162].

Діяльність державних регуляторів також є значною мірою і правоохоронною, але не зводиться лише до цього. Як засіб забезпечення законності, ця функція спрямована на припинення неправомірних дій суб’єктів первинного фінансового моніторингу, виявлення винних у недоліках і порушеннях, пов’язана із залученням до юридичної відповідальності та застосуванням до цих суб’єктів інших заходів впливу.

Отже, можна визначити, що за методом правового регулювання наглядова діяльність у досліджуваній сфері відрізняється тим, що поєднує в собі риси як розпорядницького, так і юридичного способу, може виступати у формі регулятивних та охоронних правовідносин.

Для державного нагляду як способу забезпечення законності у сфері протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, характерні певні ознаки: 1) об’єктом нагляду виступає законність діяльності суб’єктів первинного фінансового моніторингу(далі – СПФМ) (суб’єкти державного фінансового моніторингу мають право вимагати від СПФМ виконання вимог законодавства, що регулює відносини у цій сфері, а в разі виявлення порушень вимог законодавства вживати заходів, передбачених законом згідно з ч. 4 п. 2 ст. 14); 2) суб’єкти державного фінансового моніторингу мають право здійснювати нагляд, проводячи планові та позапланові перевірки, у тому числі виїзні (ч. 1 п. 2 ст. 14); 3) у передбачених випадках, суб’єкти державного фінансового моніторингу мають право застосовувати заходи впливу до суб’єктів первинного фінансового моніторингу за допущені правопорушення (ст. 24) [72, 33, с. 111] .

Органи, що здійснюють державний нагляд у сфері протидії легалізації доходів, одержаних злочинним шляхом, нині утворюють цілісну систему. Проте, на жаль, чисельність цих спеціально визначених органів не вплинула позитивно на здійснення ними своїх функцій, оскільки вони не завжди якісно

виконують свої обов’язки. Навіть відповідної правозастосовної практики надзвичайно мало (на підставі аналізу статистичних даних, наданих на запити державними регуляторами за період 2011–2015 роки), точніше вона фактично відсутня.

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.

Проаналізувавши правовий статус суб’єктів державного фінансового моніторингу, характер їх повноважень, можна стверджувати, що за своєю сутністю нагляд як процесуальна форма захисту публічних інтересів у зазначеній сфері є адміністративним. Державні регулятори, що здійснюють адміністративний нагляд, перевіряють виконання лише вузького кола спеціальних норм права, що входять до їх компетенції.

Суб’єкт адміністративного нагляду у сфері протидії легалізації доходів, одержаних злочинним шляхом, – це специфічний вид суб’єкта правозастосовної діяльності. Специфічність наглядових органів полягає в такому: відособленість правового регулювання; загальний об’єкт; спеціальне завдання.

Суб’єктами адміністративного нагляду є суб’єкти державного фінансового моніторингу, їх посадові особи, на які державою покладено обов’язки зі здійснення наглядових функцій відносно піднаглядних об’єктів і які, відповідно до цього, наділені певними державно-владними повноваженнями. Предмет адміністративного нагляду становлять суспільні

відносини, що виникають у сфері дотримання піднаглядними суб'єктами спеціальних правил, норм, стандартів тощо, встановлених нормативно-правовими актами України у цій сфері. Об'єктами адміністративного нагляду є суб'єкти первинного фінансового моніторингу, щодо яких здійснюється адміністративний нагляд.

Отже, ***під адміністративним наглядом у сфері запобігання та протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом,*** доцільно розглядати систему заходів щодо попередження, виявлення й припинення правопорушень, відновлення встановленого порядку й притягнення винних до адміністративної відповідальності, яка здійснюється спеціально уповноваженими органами виконавчої влади – суб'єктами державного фінансового моніторингу (далі – СДФМ), і їх посадовими особами за допомогою спеціальних методів, а також юридичних процедур. Сутність такого адміністративного нагляду виражається у постійному спеціалізованому спостереженні й юридичній перевірці з боку уповноважених на те державних органів та їх посадових осіб за суворим дотриманням певних правил у діяльності конкретних юридичних і фізичних осіб – суб'єктів підприємницької діяльності (суб'єктів первинного фінансового моніторингу) [33, с. 111].

Вивчивши теоретичні аспекти адміністративного нагляду в цій сфері, можемо визначити його характерні ознаки. Зокрема, цей нагляд є:

1) однією із основних правових форм адміністративної діяльності, тісно пов'язаної з юридичною відповідальністю;

2) найбільш масштабним способом забезпечення законності в цій сфері;

3) основним засобом охорони права;

4) зовнішньовладним впливом на суб'єктів первинного фінансового моніторингу, які не підлеглі наглядовим органам;

5) необхідним зв'язком норм права з (юрисдикційними) правозастосовними актами (юридичною відповідальністю за правопорушення) і входить у цілісний механізм правового регулювання.

Порівняння адміністративного нагляду і моніторингу у цій сфері надало можливість визначити їхні відмінності. На відміну від нагляду, моніторинг спрямований лише на накопичення інформації, яку використовують надалі при здійсненні функцій вищого порядку, у тому числі і в адміністративно-наглядовій діяльності. Моніторинг – пасивне спостереження і не несе в собі примусовості, тоді як нагляд – активне спостереження.

Важливою відмінністю адміністративного нагляду від контролю в зазначеній сфері є наявність, як правило, у Державних регуляторів та їх посадових осіб, що здійснюють адміністративно-наглядову діяльність, юрисдикційних повноважень. На відміну від контролю, адміністративний нагляд виконує основні функції: правозахисну, правоохоронну, організаційно-правову, коригування, соціальної превенції.

Об’єктивним наслідком нагляду є владний індивідуально-правовий акт обов’язкового характеру (акт перевірки), в якому разом з оцінкою діяльності наглядового об’єкта конкретизуються його повноваження щодо усунення помилок і прорахунків у діяльності, внесення організаційних коректив у процес управління, припинення неправомірної діяльності суб’єктів первинного фінансового моніторингу тощо.

На підставі наукових досліджень у теорії адміністративного права і процесу та правозастосовної діяльності Державних регуляторів можемо сформулювати такі основні підфункції (напрями впливу) адміністративного нагляду у сфері запобігання та протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом:

1) правозахисна (діяльність державних регуляторів та їх посадових осіб, які здійснюють адміністративний нагляд, щодо застосування спеціальних адміністративно-правових засобів, спрямованих на безпосередній захист прав і свобод людини і громадянина, законних інтересів юридичних осіб і фізичних осіб – суб’єктів підприємницької діяльності, забезпечення законності у їх діяльності);

2) правоохоронна (діяльність державних регуляторів та їх посадових осіб, які здійснюють адміністративний нагляд, щодо безпосереднього і безперервного спостереження за дотриманням норм чинного законодавства, а в разі виявлення порушень – щодо припинення протиправних дій і притягнення винних осіб до юридичної відповідальності);

3) організаційно-правова (регулювання як внутрішніх, так і зовнішніх процесів державного управління у сфері контрольно-наглядової діяльності держави, що виражається в покращенні адміністрування суб’єктів державного управління, в участі в правотворчості щодо визначення правового режиму піднаглядних об’єктів);

4) коригування (усунення помилок і прорахунків у діяльності, внесення організаційних коректив у процес управління);

5) соціальної превенції (попередження правопорушень).

Ці підфункції (напрями впливу) утворюють систему і взаємопов’язані між собою. Правоохоронна функція адміністративного нагляду у досліджуваній сфері комплексно взаємозалежна із організаційно-правовою, що виявляється у забезпеченні його правовими нормами державного рівня. Саме такий підхід до регулювання нагляду дозволить, по-перше, державному регулятору гнучко й оперативно реагувати у правовій формі на відхилення від правових норм, що впливають на політику нагляду, тобто необхідності їх кореляції. По-друге, забезпечити єдність контрольно-наглядової діяльності, що включає й інші компоненти (зовнішній і внутрішній контроль, моніторинг тощо).

На нашу думку, адміністративний нагляд у сфері запобігання та протидії легалізації (відмивання) доходів, одержаних злочинним шляхом, відрізняється від аналогічної діяльності в інших сферах суспільних відносин тим, що має:

− спеціальне завдання – забезпечення запобігання та протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом; наявність спеціального об’єкта (суб’єкти первинного фінансового моніторингу);

− множинність піднаглядних об’єктів;

− багатогранність суспільних відносин у цій сфері і множинність напрямів нагляду;

− наявність певної системи державних органів, що мають вузьку спеціалізацію в цих напрямах; застосовування спеціальних засобів і методів; широке використання наглядовими органами комплексу адміністративно-примусових заходів.

Чинним законодавством не визначено поняття «регулюючий орган у сфері запобігання та протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом».

На підставі проведеного дослідження пропонуємо таке визначення. Регулюючий орган у сфері запобігання та протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, (далі – державний регулятор) – це орган державного управління, наділений компетенцією у сфері запобігання та протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, який здійснює організаційні, координаційні, регулюючі та адміністративно-наглядові функції за діяльністю суб’єктів первинного фінансового моніторингу [33, с. 113].

Оскільки законодавець, вводячи поняття суб’єкта державного фінансового моніторингу як регулюючого органу, чітко не сформулював його завдання, пропонуємо їх визначити так:

а) забезпечення прав і законних інтересів суб’єктів правовідносин, що здійснюються у сфері запобігання та протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, а в разі виявлення порушень вимог законодавства вжиття заходів, передбачених законом;

б) здійснення нагляду у сфері запобігання та протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, за діяльністю відповідних суб’єктів первинного фінансового моніторингу, зокрема проведенням планових та позапланових перевірок, у тому числі виїзних;

забезпечення встановленого порядку діяльності суб’єктів первинного фінансового моніторингу;

в) виконання регулювання та нагляду з урахуванням політики, процедур та систем контролю, оцінки ризиків у сфері запобігання та протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, з метою визначення відповідності заходів, що здійснюються суб’єктами первинного фінансового моніторингу, та зменшення ризиків під час діяльності таких суб’єктів у цій сфері;

г) надання методологічної, методичної та іншої допомоги суб’єктам первинного фінансового моніторингу у сфері запобігання та протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом;

д) здійснення перевірок організації професійної підготовки працівників та керівників підрозділів, відповідальних за проведення фінансового моніторингу.

Для вирішення поставлених завдань органи адміністративного нагляду у цій сфері наділені певним колом повноважень, які можна поділити на три групи: з розробки проектів норм і правил, з організації та проведення адміністративного нагляду, щодо застосування заходів державного примусу.

Рекомендаціями FATF (лютий 2012) визначено поняття «компетентні органи», «наглядові органи». Так, поняття «компетентні органи» стосується всіх державних органів, які зобов’язані боротися з відмиванням коштів та/або фінансуванням тероризму. Зокрема, до них належить Підрозділ фінансової розвідки (ПФР); органи, наділені функціями розслідування та/або пред’явлення обвинувачення за злочином відмивання коштів, пов’язаними предикатними злочинами і злочином фінансування тероризму, й арешту/замороження та конфіскації кримінальних активів; органи, що отримують повідомлення про транскордонне перевезення валюти та оборотних інструментів на пред’явника; та органи, які мають обов’язки з регулювання та нагляду у сфері боротьби з відмиванням коштів та фінансуванням тероризму або обов’язки щодо моніторингу для забезпечення виконання фінансовими

установами та визначеними не фінансовими установами та професіями вимог у сфері протидії відмиванню коштів та фінансуванню тероризму [130].

Наглядові органи, відповідно до Рекомендацій FATF, визначено як компетентні органи або недержавні органи, відповідальні за забезпечення додержання фінансовими установами вимог з протидії відмиванню коштів та фінансуванню тероризму. Відповідно до 27 Рекомендації FATF, наглядові органи повинні мати повноваження для здійснення нагляду або моніторингу та забезпечити виконання фінансовими установами вимог у сфері ПВК/ФТ, у т. ч. на проведення перевірок фінансових установ, вимагати (від фінансових установ) надання будь-якої інформації, що стосується моніторингу виконання вимог у сфері ПВК/ФТ, накладати санкції відповідно до Рекомендації 35 за невиконання вимог у сфері ПВК/ФТ [130].

У Пояснювальній записці до 26 Рекомендації (регулювання та нагляд за фінансовими установами) встановлено, що наглядові органи:

(а) повинні мати чітке розуміння ризиків відмивання коштів та фінансування тероризму, що існують у країні, та

(б) повинні мати внутрішній та зовнішній доступ до всієї відповідної інформації щодо спеціальних національних і міжнародних ризиків, пов’язаних із клієнтами, товарами та послугами установам, що підпадають під нагляд, включаючи рівень додержання вимог фінансовою установою або групою (або групами, якщо це стосується інституцій основних принципів).

Частота та інтенсивність виїзного та невиїзного нагляду у сфері протидії відмиванню коштів та фінансуванню тероризму фінансових установ/груп повинна ґрунтуватися на оцінці ризиків відмивання коштів і фінансування тероризму, політики, внутрішніх заходів контролю та процедур, пов’язаних з установою/групою та визначених відповідно до оцінки наглядовим органом профілю ризику фінансової установи/групи, а також на ризиках відмивання коштів та фінансування тероризму, що наявні у країні [130].

Пунктом 6 цієї пояснювальної записки визначено, що країни повинні забезпечити свої компетентні органи, відповідальні за нагляд, належними фінансовими, людськими та технічними ресурсами. Ці наглядові органи повинні мати достатню оперативну незалежність та автономію для запобігання надмірного впливу та втручання.

1.2. Національна система запобігання та протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом

Глобалізація світових господарських зв'язків та впровадження у фінансову сферу новітніх технологій підвищують уразливість міжнародної фінансової системи, що дає змогу злочинцям у різних державах легалізувати доходи, одержані злочинним шляхом. Це загрожує національній безпеці країн, становить серйозну небезпеку розвитку їх національних економік, ставить під загрозу відносини з іншими державами, а також негативно впливає на їхній міжнародний імідж.

Виявлення та руйнування схем легалізації доходів, одержаних злочинним шляхом, у тому числі переміщення з цією метою фінансових потоків територією України, повинно стати основою спільної та цілеспрямованої роботи уповноважених державних органів України.

Протидія легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, перебуває в центрі уваги міжнародних організацій, таких як: ООН, Рада Європи, Світовий банк, Міжнародний валютний фонд, Група з розробки фінансових заходів боротьби з відмиванням грошей (FATF) тощо. Стосовно зазначеного питання прийнято ряд міжнародних правових актів, зокрема Міжнародну конвенцію про боротьбу з фінансуванням тероризму, Конвенцію про відмивання, пошук, арешт та конфіскацію доходів, одержаних злочинним шляхом, Конвенцію ООН про боротьбу проти незаконного обігу наркотичних

засобів і психотропних речовин від 20 грудня 1988 року, Конвенцію ООН проти корупції, Конвенцію ООН проти транснаціональної організованої злочинності, Європейську конвенцію про взаємну допомогу у кримінальних справах, Європейську конвенцію про боротьбу з тероризмом, Резолюцію 1373 (2001), прийняту Радою Безпеки ООН на 4385-му засіданні, Директиву 91/308/ЄЕС Ради Європейських Співтовариств щодо запобігання використанню фінансової системи для цілей відмивання грошей від 10 червня 1991 року, Сорок рекомендацій Групи з розробки фінансових заходів боротьби з відмиванням грошей (1990, 1996, 2003 та 2012 роки), Дев'ять спеціальних рекомендацій FATF по боротьбі з фінансуванням тероризму.

Незважаючи на те що Україна не мала достатнього досвіду та досконалого законодавства у сфері запобігання та протидії легалізації доходів, одержаних злочинним шляхом, а її фінансова система перебувала на етапі розвитку, державою було вжито ряд заходів і протягом 2002–2016 років створено національну систему запобігання та протидії легалізації доходів, одержаних злочинним шляхом. Так, з метою впровадження міжнародних стандартів у сфері запобігання та протидії легалізації доходів, одержаних злочинним шляхом, Верховною Радою України прийнято Закон «Про запобігання та протидію легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, фінансуванню тероризму та фінансуванню розповсюдження зброї масового знищення» від 14.10.2014 № 1702-VII (далі - Закон) [72], доповнення до Кодексу України про адміністративні правопорушення, якими встановлено адміністративну відповідальність за порушення законодавства щодо запобігання та протидії легалізації доходів, одержаних злочинним шляхом, ст. 166-9, 188-34 [93], зміни до Кримінального кодексу України, якими збільшено кількість кваліфікуючих ознак відповідного злочину, ст. 209 «Легалізація (відмивання) доходів, одержаних злочинним шляхом», 209-1 «Умисне порушення вимог законодавства про запобігання та протидію легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом» [111].

Для визначення правових засобів регулювання національної системи запобігання та протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, проаналізуємо поняття «легалізація», «моніторинг», «фінансовий моніторинг», «система фінансового моніторингу», «суб'єкти фінансового моніторингу», «суб'єкти первинного фінансового моніторингу», «суб'єкти державного фінансового моніторингу».

В енциклопедичній та юридичній літературі поняття «легалізація» (з латинської legalis – законний) визначено як дозвіл на діяльність будь-якої організації, її узаконення, надання юридичної сили будь-якому акту, діям, підтвердження дійсності підпису на документах.

Синонімом поняття «легалізація» у контексті кримінального права є поняття «відмивання». Визначення «легалізація» порівняно з останнім більш точно відповідає діянню з надання законного статусу доходам, отриманих внаслідок вчинення злочину, а також є більш загальним та позбавленим метафоричності.

Поняття «відмивання» (англ. *money laundering*) історично пов'язане з одним із перших та найбільш відомих способів легалізації злочинних доходів (коштів), які у 20–30-х роках минулого століття кримінальні групи Сполучених Штатів Америки, що отримували надприбутки від незаконної торгівлі горілчаними виробами під час дії «сухого закону», показували (легалізували) їх, як здобуті внаслідок прання білизни, тобто «відмиті» через мережу пралень, що належала їм, хоча такого доходу від прання білизни не можливо було отримати [86, с. 27].

Поняття «відмивання коштів» Директивою Європейського Парламенту та Ради «Про запобігання використанню фінансової системи з метою відмивання коштів та фінансуванню тероризму» від 26 жовтня 2005 року (2005/60/ЄС) визначено, як вчинення умисно таких дій:

а) обмін або передача власності, якщо відомо, що така власність з'явилася внаслідок кримінальної діяльності чи участі в подібній діяльності для приховування або маскування незаконного походження власності чи

сприяння будь-якій особі, яка здійснює подібну діяльність і прагне ухилитися від юридичних наслідків своїх дій;

б) приховування або маскування справжньої природи, джерела, місцезнаходження, розміщення, руху, прав щодо власності чи прав на власність, якщо відомо, що така власність з'явилася внаслідок кримінальної діяльності або участі в подібній діяльності;

в) придбання, володіння або використання власності, якщо на момент отримання було відомо, що подібна власність з'явилася внаслідок кримінальної діяльності чи участі в подібній діяльності;

г) участь у будь-яких діях, об'єднання для здійснення, спроби здійснення і надання допомоги, співучасть, сприяння і консультування здійснення будь-яких дій, зазначених у попередніх підпунктах [61].

У статті 209 Кримінального кодексу України подано таке визначення поняття «легалізація (відмивання) доходів», – це вчинення фінансової операції чи правочину з коштами або іншим майном, одержаними внаслідок вчинення суспільно небезпечного протиправного діяння, що передувало легалізації (відмиванню) доходів, а також вчинення дій, спрямованих на приховання чи маскування незаконного походження таких коштів або іншого майна чи володіння ними, прав на такі кошти або майно, джерела їх походження, місцезнаходження, переміщення, зміну їх форми (перетворення), а так само набуття, володіння або використання коштів чи іншого майна, одержаних внаслідок вчинення суспільно небезпечного протиправного діяння, що передувало легалізації (відмиванню) доходів [111].

Поняття «моніторинг» (англ. monitoring – контроль, від лат. monitor – той, хто попереджає, застерігає, радник, консультант) характеризується як регулярне спостереження за станом природних, технічних і соціальних процесів з метою їх оцінки, контролю та прогнозування. Інформація, отримана за допомогою моніторингу, є основою для прийняття рішень [230].

Поняття «фінансовий моніторинг» уперше було вжито у редакції Закону України від 18 травня 2010 року № 2258-VI та сформульовано, як

сукупність заходів, які здійснюються суб'єктами фінансового моніторингу у сфері запобігання та протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, що включають проведення державного фінансового моніторингу та первинного фінансового моніторингу. У Законі від 14.10.2014 № 1702-VII у ст.1 законодавець закріплює таке визначення з урахуванням доповнення – протидії фінансуванню розповсюдження зброї масового знищення (ч. 48 п. 1 ст. 1) [72, 73].

Термін «фінансовий моніторинг» в Україні ототожнюється з терміном «протидія доходам, одержаних злочинним шляхом». Так, українські науковці О. Є. Користін і С. С. Чернявський вважають: «... реалізація комплексу заходів із запобігання відмиванню коштів в Україні знайшла своє відображення через становлення інституту державного контролю – фінансовий моніторинг, з відповідним правовим та організаційним забезпеченням» [109, с. 428].

А. О. Клименко зазначає, що фінансовий моніторинг – це особлива форма фінансового контролю, який здійснюється уповноваженими державними органами і суб'єктами первинного фінансового моніторингу та спрямований на виявлення операцій, пов'язаних з легалізацією доходів, здобутих злочинним шляхом [90, с. 104].

В. А. Зубков і С. К. Осипов зауважують, що у назві уповноваженого органу відобразилося визначення предмета та сфери його діяльності – фінансовий моніторинг [80, с. 100–101].

Ототожнюючи термін «фінансовий моніторинг» з терміном «протидія доходам, одержаних злочинним шляхом», учені визначають, що «фінансовий моніторинг – це комплекс дій, засобів та заходів, що здійснюються на об'єктах господарювання, у межах сектору економіки, адміністративно-територіальної одиниці, країни або в міжнародних масштабах для запобігання легалізації(відмиванню) доходів, одержаних шляхами, що порушують чинне законодавство» [80, с. 98].

М. М. Прошунин [182, с. 31–34], А. О. Клименко [88; 89, с. 116] та інші пропонують вважати правовідносини у сфері здійснення фінансового

моніторингу фінансово-правовими. Вони доводять, що такі правовідносини є однорідними й регулюються системою відносно відокремлених від інших і пов'язаних між собою фінансово-правових норм, які утворюють самостійний інститут фінансового права.

Зауважимо, що законодавець метою фінансового моніторингу визначає запобігання та протидію легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом [72], а не регулювання діяльності з мобілізації, розподілу або використання грошових фондів. Тобто, в цих визначеннях змішано предмети правового регулювання, що порушує основну ознаку самостійності галузі права.

Крім того, правовідносини у сфері фінансового моніторингу мають системний характер і складаються не тільки із фінансово-правових відносин, а також із адміністративно-правових, кримінально-правових та відносин у сфері міжнародного права, економічної теорії (тіньова економіка, детінізація економіки), організації оперативно-розшукової діяльності та ін.

В. Берізко визначає фінансовий моніторинг як сукупність заходів суб'єктів фінансового моніторингу з метою виявлення, аналізу та перевірки інформації про фінансові операції на предмет віднесення їх до таких, які можуть бути пов'язані з легалізацією (відмиванням) доходів незаконного походження для передання їх правоохоронним органам [20, с. 52–56].

О. Є. Користін стверджує: «… фінансовий моніторинг посідає окреме місце в загальній системі державного контролю. А обумовленість такого місця визначається особливою метою фінансового моніторингу – запобігання відмиванню коштів. Таким чином, фінансовий моніторинг – це інститут державного контролю у сфері запобігання та протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом» [110, с. 348].

Зокрема, Л. Л. Фітуні визначає фінансовий моніторинг, як «…комплекс дій, коштів і заходів, здійснюваних на об'єктах господарювання, у межах сектору економіки, адміністративно-територіальної одиниці, країни або в міжнародних масштабах для запобігання легалізації (відмивання) злочинних

доходів, отриманих злочинним шляхом, що порушують чинне законодавство» [221, с. 326]. Аналогічно трактує це поняття й В. А. Зубков: «... комплекс заходів, прийнятих фінансовими установами й компетентними державними органами з метою попередження, виявлення й припинення операцій, пов'язаних з легалізацією (відмиванням) доходів, отриманих злочинним шляхом, фінансуванням тероризму» [80, с. 98].

А. Т. Ковальчук визначає фінансовий моніторинг як нормативно-правовий комплекс превентивних заходів, спрямованих на недопущення використання фінансової системи для легалізації (відмивання) тіньових доходів і капіталів [91, с. 22].

У визначеннях подано основні складові, які характеризують сутність фінансового моніторингу: наявність комплексу дій, визначення засобів і цілей. Але, на нашу думку, фінансовий моніторинг – це не тільки комплекс дій або заходів, спрямованих на запобігання та протидію легалізації доходів, одержаних злочинним шляхом, а також постійний та безперервний процес, що включає у себе спостереження, аналіз, оцінку й прогноз фінансових операцій, унаслідок яких виявляється наявність ознак відмивання доходів, одержаних злочинним шляхом. Тільки після цього відбуваються відповідні заходи відносно активів та учасників фінансових операцій, які їх проводять.

У науковій літературі відсутнє поняття «система фінансового моніторингу», в широкому розумінні як цілісна система з позицій інститутів права, які у ній задіяні: адміністративного права; фінансового права; кримінального блоку: кримінального права, кримінального процесу, криміналістики, кримінології; міжнародного права; економічної теорії.

Деякі автори пропонують визначення «системи фінансового моніторингу» з методологічної точки зору. Так, О. О. Куришко, пропонує під «***системою фінансового моніторингу*** в методологічному плані розуміти 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 злочинних доходів і фінансування тероризму урахуванням провідних світових тенденцій в галузі способів та методів легалізації доходів, а також сукупності збору, обробки та аналізу інформації та її передачі до спеціалізованих органів держави...» [115, с. 71].

Так, В. Г. Афанасьєв визначав систему як сукупність взаємопов'язаних елементів, взаємодія яких створює нові якості, не характерні її окремим складовим. «Побудова будь-якої організаційно-правової конструкції, передбачає постійну взаємодію її складових, вимагає системного підходу, який згодом повинен забезпечити побудову системи з її новими якісними характеристиками» [14, с. 8].

Проаналізувавши теоретичні розробки з цього питання та правозастосовну діяльність державних регуляторів, вважаємо, що *систему фінансового моніторингу* у сфері протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, необхідно розглядати:

1) у широкому розумінні – як систему заходів: адміністративно-правових, фінансово-правових, кримінально-правових, міжнародно-правових, оперативно-розшукових та інших, здійснених суб'єктами фінансового моніторингу (як державного, так і первинного) відповідно до їх повноважень, встановлених Законом за допомогою форм і методів контрольно-наглядової діяльності у комбінації із правоохоронними структурами; як систему державного регулювання;

2) у вузькому розумінні – як систему постійного відстеження фінансових операцій уповноважених суб'єктів (первинного) фінансового моніторингу відповідно до встановлених критеріїв, тобто систему контролю у цій сфері, одним із методів якої є фінансовий моніторинг [34, с. 107].

Фінансовий моніторинг є однією із складових національної системи протидії легалізації доходів, одержаних злочинним шляхом, та складається з двох рівнів – державного (суб'єктів державного фінансового моніторингу) та первинного (суб'єктів первинного фінансового моніторингу) – організацій та

установ, які здійснюють фінансові операції з активами: коштами, майном, майновими і немайновими правами, та особи, які визначені законодавством. Такі рівні фінансового моніторингу відрізняться між собою за суб'єктним складом, особливостям правового регулювання й розв'язуваними завданнями. Особливістю їх взаємин є те, що суб'єкти первинного фінансового моніторингу виступають об'єктами наглядової діяльності з боку суб'єктів державного фінансового моніторингу.

Відповідно до Закону, до суб'єктів державного фінансового моніторингу належать державні органи, які здійснюють державне регулювання та нагляд у сфері запобігання та протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом. Законом уповноваженими державними органами регулювання та нагляду у досліджуваній сфері визначено: Національний банк України, Національну комісію з цінних паперів та фондового ринку, Національну комісію, що здійснює державне регулювання у сфері ринків фінансових послуг України, Міністерство фінансів України, Міністерство юстиції України, Міністерство інфраструктури України, Міністерство економічного розвитку і торгівлі України; Спеціально уповноважений орган – Державну службу фінансового моніторингу (далі – Держфінмоніторинг України) [72].

Законодавець у ст. 1 Закону України «Про запобігання та протидію легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, фінансуванню тероризму» визначає поняття «державний фінансовий моніторинг» як сукупність заходів, які здійснюються суб'єктами державного фінансового моніторингу, спрямованих на виконання вимог законодавства у сфері запобігання та протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, фінансуванню тероризму та фінансуванню розповсюдження зброї масового знищення.

Дворівнева система фінансового моніторингу (первинний фінансовий моніторинг і державний фінансовий моніторинг) разом із правоохоронними структурами забезпечують цілісність проведення державної політики у сфері

протидії легалізації доходів, одержаних злочинним шляхом, відповідно до міжнародних стандартів.

Система фінансового моніторингу є принципово новим інститутом протидії злочинності й утворює нові типи відносин:

– між суб'єктами первинного фінансового моніторингу та Спеціально уповноваженим органом (Держфінмоніторингом України);

– між Спеціально уповноваженим органом та державними органами з регулювання та нагляду, а також з правоохоронними й іншими державними органами;

– між Спеціально уповноваженим органом і компетентними органами іноземних держав – підрозділами фінансових розвідок (далі – ПФР).

Законодавець визначає первинний фінансовий моніторинг як сукупність заходів, які здійснюють суб'єкти первинного фінансового моніторингу, спрямованих на виконання вимог цього Закону, нормативно-правових актів суб'єктів державного фінансового моніторингу, що включають, зокрема, проведення обов'язкового та внутрішнього фінансового моніторингу (ч. 31 п. 1 ст. 1) [72].

Виходячи із повноважень суб'єктів первинного фінансового моніторингу, їх функцій у сфері запобігання та протидії легалізації (відмиванню) доходів, пропонуємо під суб'єктом первинного фінансового моніторингу розуміти уповноважену організацію, яка безпосередньо здійснює фінансовий (обов'язковий та внутрішній) моніторинг, зокрема, постійне спостереження за клієнтами й операціями стосовно виявлення клієнтів і операцій, пов'язаних з легалізацією (відмиванням) доходів, одержаних злочинним шляхом [34, с. 108].

Відповідно до Закону, до заходів, що включають первинний фінансовий моніторинг, належать: облік суб'єкта первинного фінансового моніторингу; ідентифікація, верифікація клієнта (представника клієнта), вивчення клієнта та уточнення інформації про клієнта у випадках, встановлених законом; управління ризиками щодо легалізації (відмивання) доходів, одержаних

злочинним шляхом; реєстрація фінансових операцій, що підлягають фінансовому моніторингу; повідомлення Спеціально уповноваженого органу про фінансові операції, що підлягають обов'язковому фінансовому моніторингу, якщо є достатні підстави підозрювати, що вони пов'язані з легалізацією (відмиванням) доходів, одержаних злочинним шляхом; надання на запит Спеціально уповноваженого органу додаткової інформації з приводу фінансових операцій, які стали об'єктом фінансового моніторингу, копії первинних документів, на підставі яких були проведені такі операції та пов'язані з ними фінансові операції, відомості про їх учасників, а також іншу інформацію, зокрема ту, що становить банківську або комерційну таємницю, таємницю страхування та ін.

Об'єктом фінансового моніторингу виступають дії з активами (кошти, майно, майнові та немайнові права), пов'язані з відповідними учасниками фінансових операцій, які їх проводять, за умови наявності ризиків використання цих активів з метою легалізації (відмивання) доходів, одержаних злочинним шляхом, а також будь-яка інформація про такі дії чи події, активи та їх учасників. Тобто практично будь-яка фінансова операція або угода може виступати об'єктом фінансового моніторингу.

Підсумовуючи, можемо визначити, що Законом для суб'єктів первинного фінансового моніторингу ***встановлено спеціальні завдання й обов'язки*** щодо виконання вимог закону.

Суб'єктом фінансового моніторингу, у широкому значенні, пропонуємо визначити уповноважений орган на одному із двох рівнів, кожний з яких реалізує заходи, спрямовані на протидію легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, фінансуванню тероризму та фінансуванню розповсюдження зброї масового знищення.

Ключову роль поняття компетенції в публічному праві визначають І. П. Голосніченко, Д. І. Голосніченко, вказуючи на те, що компетенція органів виконавчої влади є явищем значно ширшим, ніж їх повноваження, адже воно включає не тільки права й обов'язки цих органів, але і предмет відання,

юридичне закріплення призначення, завдань та функцій органу. Повноваження разом із компетенцією органів складають правовий статус органу влади. «… поняття повноваження має самостійну вагу в системі поняттєвого апарату права і держави, воно є також базовим, ключовим поняттям» [49].

Суб'єкти державного фінансового моніторингу здійснюють регулювання та нагляд за суб'єктами первинного фінансового моніторингу і повинні надавати Держфінмоніторингу України інформацію щодо вжитих заходів до суб'єктів первинного фінансового моніторингу за порушення вимог законодавства у сфері запобігання легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом.

Залежно від суб'єктів первинного фінансового моніторингу, сфери їх діяльності, державне регулювання здійснюється:

– Національним банком України – щодо банків, небанківських фінансових установ – резидентів, які є платіжними організаціями та/або членами чи учасниками платіжних систем у частині надання ними фінансової послуги щодо переказу коштів на підставі відповідних ліцензій, зокрема Національного банку України (крім операторів поштового зв'язку в частині здійснення ними переказу коштів), філій іноземних банків;

– Національною комісією з цінних паперів та фондового ринку – щодо професійних учасників фондового ринку (ринку цінних паперів) (крім банків);

– Національною комісією, що здійснює державне регулювання у сфері ринків фінансових послуг України – щодо платіжних організацій платіжних систем та учасників чи членів платіжних систем (у частині надання фінансових послуг, крім послуг з переказу коштів), страховиків (перестраховиків), страхових (перестрахових) брокерів, ломбардів та інших фінансових установ, а також юридичних осіб, що відповідно до законодавства надають фінансові послуги (крім фінансових установ та інших юридичних осіб, щодо яких державне регулювання і нагляд у сфері запобігання та протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, або фінансуванню

тероризму чи фінансуванню розповсюдження зброї масового знищення здійснюються іншими суб'єктами державного фінансового моніторингу);

– Міністерством фінансів України – щодо суб'єктів господарювання, які проводять лотереї або будь-які інші азартні ігри, суб'єктів господарювання, які здійснюють торгівлю дорогоцінними металами і дорогоцінним камінням та виробами з них, аудиторів, аудиторських фірм, фізичних осіб – підприємців, які надають послуги з бухгалтерського обліку (за винятком осіб, що надають послуги у рамках трудових правовідносин);

– Міністерством юстиції України – щодо нотаріусів, адвокатів, адвокатських бюро та об'єднань і суб'єктів господарювання, що надають юридичні послуги (за винятком осіб, що надають послуги у рамках трудових правовідносин);

– Міністерством інфраструктури України – щодо операторів поштового зв'язку (в частині здійснення ними переказу грошей);

– Міністерством економічного розвитку і торгівлі України – щодо товарних та інших бірж, що проводять фінансові операції з товарами;

– Міністерством фінансів України – щодо суб'єктів господарювання, які проводять лотереї або будь-які інші азартні ігри, суб'єктів господарювання, які здійснюють торгівлю дорогоцінними металами і дорогоцінним камінням та виробами з них, аудиторів, аудиторських фірм, фізичних осіб – підприємців, які надають послуги з бухгалтерського обліку (за винятком осіб, що надають послуги у рамках трудових правовідносин),

– Спеціально уповноваженим органом – щодо суб'єктів підприємницької діяльності, які надають посередницькі послуги під час здійснення операцій з купівлі-продажу нерухомого майна [72].

Суб'єкти державного фінансового моніторингу зобов'язані: здійснювати нагляд за діяльністю відповідних суб'єктів первинного фінансового моніторингу; здійснювати регулювання та нагляд з урахуванням оцінки ризиків з метою визначення відповідності заходів, що здійснюються суб'єктами первинного фінансового моніторингу, для обмеження (зменшення)

ризиків під час їх діяльності; забезпечувати надання методологічної, методичної та іншої допомоги суб'єктам первинного фінансового моніторингу; проводити перевірку стану організації професійної підготовки працівників підрозділів, відповідальних за проведення внутрішнього фінансового моніторингу, вимагати від суб'єктів первинного фінансового моніторингу виконання вимог законодавства; вживати заходів щодо усунення виявлених недоліків; інформувати спеціально уповноважений орган про виявлені випадки порушення законодавства суб'єктами первинного фінансового моніторингу; забезпечувати зберігання інформації, одержаної від суб'єктів первинного та державного фінансового моніторингу і правоохоронних органів; погоджувати з спеціально уповноваженим органом будь-які нормативні документи, що стосуються питань протидії легалізації злочинних доходів; надавати спеціально уповноваженому органу інформацію і документи, необхідні для виконання покладених на нього завдань.

Проте Є. В. Павліченко при класифікації суб'єктів фінансового моніторингу безпідставно змішує такі правові категорії: «*види фінансового моніторингу»*, який здійснюється суб'єктами первинного фінансового моніторингу (обов'язковий і внутрішній) та «*рівні системи фінансового моніторингу»* (первинний та державний). Вона зазначає: «… на першому рівні відбувається виявлення операцій, які підлягають обов'язковому фінансовому моніторингу, та операцій, пов'язаних з легалізацією доходів, шляхом порівняння нормативно закріплених ознак операцій, які підлягають обов'язковому та внутрішньому фінансовому моніторингу, з ознаками операцій, які проводить суб'єкт первинного фінансового моніторингу. А на другому − перевірка вищевказаної інформації про зв'язок фінансових операцій з легалізацією доходів, здобутих злочинним шляхом. Обов'язковий фінансовий моніторинг здійснює Державна служба фінансового моніторингу (далі – Держфінмоніторинг)» [160]. Це не відповідає вимогам Закону та іншим нормативно-правовим актам у зазначеній сфері, оскільки, відповідно до

Закону, обов’язковий фінансовий моніторинг, як і внутрішній, здійснюється суб’єктами первинного фінансового моніторингу.

Також не можна погодитися з її думкою: «… до предметних допоміжних суб’єктів віднесені: Національний банк України, Національна комісія з цінних паперів та фондового ринку … предметна компетенція стосується моніторингової діяльності...», тому що такі державні органи здійснюють відповідно до Закону регулювання і нагляд у сфері протидії легалізації (ст. 14 Закону) [2].

На підставі міжнародно-правових рекомендацій та накопленого практичного досвіду для проведення єдиної державної політики в цій сфері в Україні було створено Національну систему запобігання та протидії легалізації доходів, одержаних злочинним шляхом.

Законодавчого визначення поняття «Національна система запобігання та протидії легалізації доходів, одержаних злочинним шляхом» донині немає. На підставі аналізу наукових джерел, узагальнення правозастосовної діяльності уповноважених державних органів можна сформулювати таке визначення: «національна система запобігання та протидії легалізації доходів, одержаних злочинним шляхом, є сукупністю адміністративно-правових, фінансово-правових, кримінально-правових, міжнародно-правових та інших заходів, спрямованих на протидію легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом» [31, с. 117].

Зазначена система складається з підсистем, що відрізняються за суб’єктним складом, особливостями правового регулювання й завданнями: адміністративно-правова, фінансово-правова (фінансовий моніторинг), кримінально-правова, оперативно-розшукова та ін.

Фінансовий моніторинг є однією із складових системи протидії легалізації доходів, одержаних злочинним шляхом.

Національна система запобігання та протидії легалізації доходів, одержаних злочинним шляхом, одночасно виступає елементом забезпечення економічної й фінансової безпеки України. Важливого значення на сьогодні

набуває ефективність та дієвість національної системи протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом: утворення в державі такого адміністративно-правового механізму протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, у вигляді системи суб'єктів фінансового моніторингу та інших державних органів, які за допомогою встановлених законодавством повноважень, форм і методів контрольно-наглядової діяльності забезпечують змістовність впливу і взаємозв'язок цих суб'єктів.

До національної системи входять:

1) суб'єкти системи фінансового моніторингу в усіх організаційно-правових формах (інституціональна складова системи) разом із правоохоронними органами;

2) правові норми, які встановлюють повноваження суб'єктів (правова складова системи);

3) форми, методи контрольно-наглядової та іншої діяльності (інструментальна складова системи);

4) підсистеми: внутрішнього контролю (контрольна – здійснюється визначеними відповідальними посадовими особами первинного фінансового моніторингу) та адміністративного нагляду (наглядова – здійснюється адміністративний нагляд суб'єктами державного фінансового моніторингу) та інших заходів (оперативно-розшукових) [31, с. 117]. Сутність адміністративно-правового механізму полягає у системному і цілісному поєднанні усіх елементів.

Головним елементом національної системи протидії легалізації доходів, одержаних злочинним шляхом, є центральний орган виконавчої влади, що забезпечує реалізацію державної політики у сфері запобігання та протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, фінансуванню тероризму – ***Державна служба фінансового моніторингу України***, діяльність якої спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України через Міністра фінансів України (далі – Міністр) відповідно до

Постанови Кабінету Міністрів України від 29 липня 2015 р. № 537, у якій затверджено положення про її діяльність та адміністративно-правовий статус [170].

Діяльність Держфінмоніторингу та інших державних органів, що беруть участь у протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, регулюється Конституцією України, Законом України від 14.10.2014 № 1702-VII) [106; 72] та нормативно-правовими актами, які регулюють банківську, страхову та інвестиційну діяльність, питання надання інших фінансових послуг тощо.

Сучасна правова база національної системи протидії легалізації доходів, одержаних злочинним шляхом, досить ґрунтовна і різноманітна. Правова база в документальному вираженні – це законодавче визначення і закріплення основних цілей національної системи протидії легалізації доходів, одержаних злочинним шляхом, встановлення завдань, функцій і повноважень контрольно-наглядових органів, регламентування та регулювання змісту, деталей та особливостей процесу моніторингу шляхом видання підзаконних нормативно-правових актів.

Національна система правового регулювання протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, ґрунтується на таких нормах: норми щодо уведення спеціальних превентивних заходів, що ускладнюють легалізацію доходів, одержаних злочинним шляхом; норми, що регулюють діяльність державних органів і їх нагляд за діяльністю в цій сфері; норми, що регулюють забезпечення правоохоронних органів інформацією про дії та осіб, пов’язаних з легалізацією (відмиванням) доходів, одержаних злочинним шляхом, отримуваною від Дерфінмоніторингу у формі узагальнених матеріалів; норми, якими встановлено адміністративну та кримінальну відповідальність за легалізацію (відмивання) доходів, одержаних злочинним шляхом; положення національного законодавства, що регулюють питання участі у міжнародному співробітництві та ін.

У цілому одна із складових національної системи протидії легалізації доходів, одержаних злочинним шляхом, – його нормативно-правова база – не відповідає нагальній реальності, завданням держави. В Україні немає єдиної системи кодифікації нормативно-правових актів у цій сфері. Для формування повноцінної правової бази не менш важливо, щоб діяльність Держфінмоніторингу безпосередньо спрямовувалася і координувалася Кабінетом Міністрів України, тобто виведення із підпорядкованості Міністерства фінансів України і надання йому незалежного статусу. Цього також вимагають вимоги Закону. Так, відповідно до ч. 2 п. 1 ст. 18 Закону головним завданням Спеціально уповноваженого органу є забезпечення реалізації державної політики у сфері запобігання та протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, або фінансуванню тероризму [72]. Цим визначаються компетенція, функції, права та повноваження самого органу та його працівників.

Головна риса принципів у сфері протидії легалізації доходів, одержаних злочинним шляхом, та реалізації адміністративних правовідносин – імперативність, що закріплюється у нормах права, що встановлюють зобов’язання, заборону і примус для суб’єктів правовідносин. Національній системі протидії легалізації доходів, одержаних злочинним шляхом, характерні ті самі принципи, на яких будується вся правова система України, і які законодавчо закріплені в Конституції України й інших нормативно-правових актах, у тому числі принцип законності, системності, об’єктивності, незалежності, гласності.

Законність і об’єктивність визначають неухильне дотримання чинного законодавства в досліджуваній сфері. Об’єктивна оцінка можлива тільки на підставі законних дій суб’єктів фінансового моніторингу, законність – це основний критерій об’єктивності.

Забезпечення принципу незалежності тісно пов’язано з питанням правовідносин Держфінмоніторингу з державними органами законодавчої (інституціональна незалежність) та виконавчої влади (функціональна

незалежність). В Україні не реалізовано повною мірою цей принцип, на що вказує той факт, що Держфінмоніторинг підзвітний Міністерству фінансів України, тобто відсутня його незалежність вищому виконавчому органу держави – Уряду України.

Компетентність припускає високий професійний рівень суб’єктів національної системи протидії легалізації доходів, одержаних злочинним шляхом, та здійснення їх діяльності на основі суворо встановлених стандартів і норм права.

До зазначених вище принципів також доцільно віднести принципи, що мають прикладний характер: результативність, непідкупність суб’єктів системи протидії, превентивність, погодженість дій суб’єктів фінансового моніторингу, принцип конфіденційності, принцип персональної відповідальності.

Набувають значення нові принципи в цій сфері: підвищення ефективності протидії; забезпечення невідворотності відповідальності за правопорушення; формування й розвиток нормативно-правової бази з використанням положень міжнародних договорів, стандартів і рекомендацій міжнародних організацій; єдність нормативно-правової бази, правового режиму й методів регулювання.

Окремі науковців розглядають фінансовий моніторинг як вид фінансового контролю, і виходячи з цього, виділяють принципи, характерні контрольній діяльності, зокрема принципи, викладені в Лімській декларації керівних принципів контролю (прийнята IX Конгресом Міжнародної організації вищих органів фінансового контролю (INTOSAI) в 1977 р.) [120; 182, с. 36].

У міжнародній практиці основним принципом у всіх фінансових інститутах виступає «ризиковий підхід», або принцип «ризикового підходу» (Risk-based approach). Принципи «ризикового підходу» закріплено у окремих міжнародних документах і у національному законодавстві. Основним документом у сфері реалізації принципу «ризикового підходу» стало

Керівництво Вольфсберзької групи з розробки підходу, заснованого на оцінці ризику, для керування ризиками відмивання грошей [232].

Відповідно до п. 2 Пояснювальної записки до Рекомендацій FATF 1, «Підхід, що ґрунтується на оцінці ризиків» фінансові установи та визначені не фінансові установи та професії повинні мати процедури виявлення, оцінки, моніторингу, управління та зниження ризиків відмивання коштів та фінансування тероризму. Загальний принцип підходу, що базується на оцінці ризиків, полягає в тому, що у разі виявлення підвищених ризиків, країнам потрібно вимагати від фінансових та визначених не фінансових установ і професій вживати посилених заходів щодо управління та зниження цих ризиків, і відповідно, у разі виявлення нижчих ризиків – дозволяти застосування спрощених заходів» [130].

Держфінмоніторингом розроблено Стратегію розвитку системи запобігання та протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, фінансуванню тероризму та фінансуванню розповсюдження зброї масового знищення на період до 2020 року. Основною метою Стратегії є законодавче, організаційне та інституційне удосконалення та забезпечення стабільного функціонування національної системи запобігання та протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, фінансуванню тероризму та фінансуванню розповсюдження зброї масового знищення [54].

Необхідно підкреслити, що ефективність національної системи протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, полягає насамперед у її узгодженому функціонуванні правового механізму, а саме: фінансового моніторингу, адміністративно-правової, кримінально-правової та оперативно-розшукової діяльності та ін. Але, враховуючи реалії сьогодення, національна системи запобігання та протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, потребує вдосконалення, подальшого розвитку та вивчення на предмет гармонізації з іншими галузями права.

Взаємодія державних органів – учасників національної системи, здійснюється в рамках укладених спільних нормативно-правових актів і угод та функціонування Єдиної інформаційної системи, організованої для створення єдиного інформаційного простору для забезпечення комплексного аналізу інформації про доходи, одержані злочинним шляхом, виявлення механізмів їх легалізації, запобігання легалізації (відмиванню) таких доходів.

Отже, в Україні створена національна система протидії легалізації доходів, одержаних злочинним шляхом, що включає взаємопов'язані між собою елементи, які складають єдиний механізм. Проведений аналіз показав, що основними складовими частинами такої системи, що забезпечують її стійке функціонування і вирішення поставлених завдань, є: сукупність нормативних правових актів у сфері протидії легалізації доходів, одержаних злочинним шляхом; система державних органів, організацій та інститутів, що забезпечують комплексне запобігання й припинення легалізації доходів, одержаних злочинним шляхом (суб'єкти державного фінансового моніторингу і суб'єкти первинного фінансового моніторингу) та інші державні органи (правоохоронний блок); сукупність форм, методів контрольно-наглядової та іншої діяльності; наявність підсистем: внутрішнього контролю (контрольна) та адміністративного нагляду та інших заходів (оперативно-розшукових тощо).

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.

Отже, для того щоб протидія легалізації доходів, одержаних злочинним шляхом, мала комплексний характер і була ефективною, необхідно, щоб ця система являла собою єдині взаємопов'язані норми і стандарти діяльності:

законодавчої бази, що забезпечує чітке нормативне регулювання діяльності суб'єктів фінансового моніторингу, поділ повноважень кожної ланки системи; єдиної й цілісної політики в цій сфері.

Формування й функціонування національної системи здійснюється на основі: а) особливостей соціального, економічного, фінансового стану країни, рівня безпеки й стану злочинності; б) стандартів у сфері запобігання та протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, прийнятих FATF, Всесвітнім банком, Міжнародним валютним фондом, Базельським комітетом з банківського нагляду, Міжнародною асоціацією страхових надзорів, Міжнародною організацією комісій сектора нерухомості, а також міжнародних договорів України, резолюцій Ради Безпеки Організації Об'єднаних Націй та положень інших міжнародних правових документів, учасником яких є Україна; в) розуміння легалізації (відмивання) доходів, одержаних злочинним шляхом, як сукупності протиправних дій, здійснюваних для надання правомірного виду володінню, користуванню або розпорядженню коштами або іншим майном, отриманими в результаті здійснення злочинів; г) визнання протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, одним із стратегічних засобів боротьби із тероризмом і злочинністю; д) установлення адміністративної, кримінальної відповідальності за легалізацію (відмивання) доходів, одержаних злочинним шляхом; е) співробітництво з іншими державами й міжнародними організаціями в цій сфері.

Основними етапами формування національної системи є:

– внесення України у перелік країн, що не беруть участі у боротьбі з легалізацією (відмиванням) доходів, одержаних злочинним шляхом («чорний» список FATF);

– утворення національної системи протидії легалізації доходів, одержаних злочинним шляхом: прийняття основних законодавчих та нормативно-правових актів, утворення уповноваженого органу, введення

відповідних інструментів для ефективного здійснення протидії, виключення України із «чорного» списку FATF;

– розвиток та удосконалення національного режиму, включаючи його міжнародну складову;

– визнання того, що правова й інституціональна системи протидії легалізації доходів, одержаних злочинним шляхом, в Україні в цілому відповідають рекомендаціям FATF;

– удосконалення законодавства у сфері запобігання та протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом; запровадження підходу, заснованого на оцінці ризиків; імплементація положень Конвенції Ради Європи про відмивання, пошук, арешт та конфіскацію доходів, одержаних злочинним шляхом, та про фінансування тероризму від 16 травня 2005 року; нових рекомендацій FATF [30, с. 91–92].

Зазначені етапи поділяють на п’ять основних періодів, що дозволяє відокремити основні хронологічні акценти в розвитку національної системи протидії легалізації доходів, одержаних злочинним шляхом.

І період – до 2000 р. – заходи, запроваджені Україною до того, як вона була внесена в «чорний список» FATF.

Інтегруючись до міжнародних та європейських стандартів, Україна приєдналася до Конвенції ООН про боротьбу проти незаконного обігу наркотичних засобів і психотропних речовин та Конвенції Ради Європи про відмивання, пошук, арешт і конфіскацію доходів, отриманих злочинним шляхом, які були ратифіковані у 1991 і 1997 роках, ратифікувала Міжнародну конвенцію про боротьбу з фінансуванням тероризму (2002 рік).

У 1995 році в Україні встановлено кримінальну відповідальність за відмивання грошей, отриманих від наркобізнесу (ст. 229-12, ст. 306 нового КК), а з 1 вересня 2001 року встановлена загальна кримінальна відповідальність за відмивання будь-яких доходів, отриманих злочинним шляхом (ст. 209 нового Кримінального кодексу) [111].

Верховною Радою України було прийнято закони: «Про банки і банківську діяльність» (7 грудня 2000 р.), який зобов'язав банки брати участь у заходах з протидії відмиванню доходів, одержаних злочинним шляхом; «Про фінансові послуги та державне регулювання ринків фінансових послуг» (12 липня 2001 р.), відповідно до якого регулювання ринків фінансових послуг буде здійснювати спеціальний уповноважений орган виконавчої влади та встановлені норми (вимоги ідентифікації, збереження інформації під час проведення операції) [76].

28 серпня 2001 року Кабінетом Міністрів і Національним банком України у Постанові № 1124 офіційно визнано 40 рекомендацій FATF [168].

У травні 2000 року Рада Європи щодо протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, уперше в Україні проводила перевірку та оцінку ситуації, за результатами якої на пленарному засіданні FATF нашу країну було внесено до «чорного списку» (у вересні 2001 р.).

З того часу Урядом України було проведено ряд дій щодо удосконалення законодавства відповідно до міжнародних стандартів та його імплементації.

ІІ період – протягом 2002–2004 років в Україні створено систему протидії легалізації доходів, одержаних злочинним шляхом. Зазначений період можна визначити, як період виведення України із «чорного списку».

Так, з метою впровадження міжнародних стандартів у сфері протидії легалізації доходів, одержаних злочинним шляхом, Верховною Радою України було прийнято Закон України «Про запобігання та протидію легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом» від 28 листопада 2002 року № 249 [73], доповнення до Кодексу України про адміністративні правопорушення, якими встановлено адміністративну відповідальність за порушення законодавства щодо запобігання та протидії легалізації незаконних доходів, зміни до Кримінального кодексу України, якими збільшено кількість кваліфікуючих ознак відповідного злочину.

Постановами Кабінету Міністрів України від 26 квітня 2003 р. № 644 і № 646 затверджено відповідно Порядок реєстрації фінансових операцій суб'єктами первинного фінансового моніторингу та Порядок взяття на облік Державним департаментом фінансового моніторингу фінансових операцій, що підлягають обов'язковому фінансовому моніторингу.

Постановою Кабінету Міністрів України від 2 жовтня 2003 р. № 1565 створено міжвідомчу робочу групу з дослідження методів та тенденцій у відмиванні доходів, одержаних злочинним шляхом, постановою від 22 вересня 2002 р. № 1250 створено Координаційну Раду з питань функціонування Єдиної державної інформаційної системи у сфері запобігання та протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, і фінансуванню тероризму [54].

19 грудня 2002 року FATF ввела санкції проти України, оскільки, на її думку, прийнятий Парламентом Закон не відповідав міжнародним стандартам. Після цього рішення проти України членами FATF були введені санкції. FATF рекомендувала країнам-членам таке:

– перед укладенням угод з юридичними і фізичними особами з України консультативні компанії повинні надавати інформацію про те, хто є реальним власником цих компаній;

– посилити механізм звітності по фінансових операціях – на тій підставі, що ці транзакції можуть бути підозрілими;

– посилити контроль над реєстрацією філій українських банків на території країн, що входять у FATF;

– попереджувати компанії, які не відносяться до фінансового сектору, про те, що операції з українськими компаніями можуть бути використані для відмивання «брудних» грошей.

Як бачимо, санкції виявилися не занадто суворими, оскільки найгіршим варіантом вважалося повне заморожування рахунків українських банків за кордоном. Проте престижу держави і його інвестиційної привабливості вже було завдано збитку таким рішенням FATF.

У лютому 2004 року Україну було виключено із списку країн, які не беруть участь у міжнародному співробітництві у сфері запобігання та протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, що є результатом спрямованої роботи усіх державних органів України.

Рішення FATF у лютому 2004 році щодо виходу України з переліку країн, що не співпрацюють у боротьбі з відмиванням грошей, було сприйнято в Україні як позитивний сигнал про схвалення процесу побудови національної системи протидії та пропозицію щодо подальшої співпраці по імплементації міжнародних стандартів. Це також підтверджують оцінки міжнародних організацій – Україна стала членом Комітету «Манівел» Ради Європи, прийнята у Егмонтську групу, отримала статус спостерігача у євразійській групі.

III період – 2004 рік – осінь 2010 року – період активного розвитку та удосконалення національного режиму, включаючи його міжнародну складову.

З 1 січня 2005 року Указом Президента України №1144/2004 від 8 вересня 2004 року було створено Державний комітет фінансового моніторингу України як центральний орган виконавчої влади зі спеціальним статусом [211].

Розпорядженням Кабінету Міністрів України від 03.08.2005 р. № 315-р схвалено «Концепцію розвитку системи запобігання та протидії легалізації доходів, одержаних злочинним шляхом, і фінансуванню тероризму на 2005–2010 роки». Основною метою цієї Програми є продовження роботи над створенням ефективної системи протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом.

У 2009 році FATF провела перевірку Національної системи фінансового моніторингу, за результатами якої Україну було попереджено про невідповідність законодавства України встановленим рекомендаціям. За цей час до Верховної Ради було внесено 7 законопроектів [54].

IV період – осінь 2010 року – жовтень 2011 року – період проведення інтенсивної роботи з удосконалення окремих елементів Національної системи

фінансового моніторингу відповідно до рекомендацій FATF, прийняття Закону у новій редакції.

Навесні 2010 року Україну вдруге було внесено до «чорного списку» FATF. Для виправлення такого становища Урядом України було вжито ряд заходів, а саме: Україна не тільки у досить стислі строки прийняла Закон України «Про запобігання та протидію легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом» (у новій редакції 2010), але й внесла до нього відповідні зміни після, урахувавши зауваження експертів Групи з розробки фінансових заходів боротьби з відмиванням грошей (FATF).

Законом впроваджено (імплементовано) нову редакцію Сорока рекомендацій FATF та 9 спеціальних рекомендацій. У Законі удосконалено організацію первинного та державного фінансового моніторингу, розширено перелік суб'єктів первинного фінансового моніторингу, удосконалено порядок здійснення співробітництва в міжнародній сфері, запроваджено механізм зупинення фінансових операцій, пов'язаних з легалізацією (відмиванням) доходів. Унаслідок розширення переліку суб'єктів первинного фінансового моніторингу збільшилося і число суб'єктів державного фінансового моніторингу, які здійснюють функції регулювання і нагляду. Це міністерства юстиції, фінансів, інфраструктури, економічного розвитку і торгівлі.

Уперше у Законі (2010) визначено управління ризиками за результатами фінансових операцій, оцінювання цих ризиків та вжиття відповідних заходів, і зокрема, поглиблено ідентифікацію клієнтів, які проводять фінансові операції (5,8 Рекомендація FATF) [73].

Враховуючи значний прогрес у розвитку національної системи протидії відмиванню коштів та фінансуванню тероризму, експерти FATF підтвердили, що Україна виконала свої зобов'язання, а на пленарному засіданні у жовтні 2011 року було прийнято одноголосне рішення про припинення моніторингу України та виключення її з «чорного списку» FATF.

V період – жовтень 2011 року до теперішнього часу – період удосконалення законодавства у сфері запобігання та протидії легалізації

(відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом; запровадження підходу, заснованого на оцінці ризиків; імплементації положень Конвенції Ради Європи про відмивання, пошук, арешт та конфіскацію доходів, одержаних злочинним шляхом, та про фінансування тероризму від 16 травня 2005 року; нових рекомендацій FATF, вдосконалення методів аналізу повідомлень про фінансові операції; протидії новим викликам і загрозам; організації навчання нових суб'єктів фінансового моніторингу; співробітництво з приватним сектором щодо протидії відмиванню коштів та фінансуванню тероризму.

Нові стандарти до національних систем протидії відмиванню доходів та фінансуванню тероризму, які прийнято 16 лютого 2012 року на Пленарному засіданні Групою з розробки фінансових заходів боротьби з відмиванням коштів та фінансуванням тероризму (FATF), запроваджено в законодавство України 14 жовтня 2014 року. У новітніх стандартах значно посилено вимоги до національних систем протидії відмиванню доходів та фінансуванню тероризму: повністю уніфіковано процедури протидії фінансуванню тероризму із процедурами боротьби з відмиванням коштів; розширено перелік предикатних злочинів; посилено вимоги щодо протидії відмиванню корупційних доходів; посилено вимоги до застосування у фінансовій системі підходу, що ґрунтується на оцінці ризиків відмивання доходів та фінансування тероризму; запроваджено вимоги щодо координації протидії відмиванню доходів та фінансуванню тероризму на національному рівні; посилено вимоги до міжнародної співпраці; підвищено роль підрозділів фінансової розвідки [130].

14 жовтня 2014 року Верховною Радою України ухвалено Закон України «Про запобігання та протидію легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, або фінансуванню тероризму та фінансуванню розповсюдження зброї масового знищення» № 1702-VII [72].

Законом комплексно удосконалено національне законодавство в сфері фінансового моніторингу, зокрема: вдосконалено законодавчі аспекти, які впливають на якість розслідування злочинів з легалізації (відмивання) доходів,

одержаних злочинним шляхом; запроваджується національна оцінка ризиків системи фінансового моніторингу та удосконалення ризик-орієнтовного підходу; визначено заходи щодо боротьби із фінансуванням розповсюдження зброї масового знищення; включено податкові злочини до предикатних; внесено зміни до Кримінального процесуального кодексу України (щодо підслідності злочинів з легалізації); запроваджено фінансовий моніторинг щодо національних публічних діячів та посадових осіб інших країн і міжнародних організацій; знято порогові суми для здійснення фінансового моніторингу ріелторами та нотаріусами; виключено осіб, які здійснюють операції з готівковими коштами на суму понад 150 000 грн, з-поміж суб'єктів первинного фінансового моніторингу за рахунок введення обов'язкового моніторингу таких операцій банківськими установами; удосконалено процедуру зупинення фінансових операцій тощо.

Прийняття Закону суттєво підвищить ефективність формування та реалізацію державної політики у сфері запобігання та протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, фінансуванню тероризму. Закон підтримано в рамках антикорупційних ініціатив Уряду, він підтвердив європейський вибір розвитку нашої держави та безумовне виконання Україною взятих на себе зобов'язань щодо імплементації Стандартів FATF.

Урядом України на засіданні 11 лютого 2016 року схвалено План заходів на 2016 рік із запобігання та протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, фінансуванню тероризму та фінансуванню розповсюдження зброї масового знищення, розроблений Державною службою фінансового моніторингу України спільно із зацікавленими державними органами [173].

У Плані визначено заходи законодавчого, організаційного та практичного характеру, спрямовані на забезпечення ефективного функціонування національної системи запобігання та протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, фінансуванню

тероризму та фінансуванню розповсюдження зброї масового знищення, а також впровадження в національне законодавство Рекомендацій FATF і положень директиви ЄС 2015/849 Європейського Парламенту та Ради щодо запобігання відмивання грошей і боротьби з тероризмом. План також передбачає комплекс заходів, спрямованих на запобігання виникненню передумов для легалізації (відмивання) доходів, одержаних злочинним шляхом, фінансування тероризму та фінансування розповсюдження зброї масового знищення, мінімізацію ризиків фінансової системи з метою легалізації (відмивання) доходів, одержаних злочинним шляхом, фінансуванню тероризму та фінансуванню розповсюдження зброї масового знищення, підвищення ефективності діяльності правоохоронних та інших державних органів і розвиток міжнародного співробітництва. Зазначений План схвалено для реалізації Стратегії розвитку системи запобігання та протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, фінансуванню тероризму та фінансуванню розповсюдження зброї масового знищення на період до 2020 року.

Поділ на періоди дозволяє визначити основні хронологічні акценти у розвитку національної системи та надати оцінку основним тенденціям та напрямам у її розвитку, а також більше зрозуміти механізм удосконалення цієї системи.

1.3. Поняття та зміст адміністративно-правового статусу державних регуляторів у сфері запобігання та протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом

Можливості державних органів у досліджуваній сфері здійснювати свої функції й компетенцію безпосередньо залежать від їхнього адміністративно-правового статусу. Для визначення правового статусу органів виконавчої влади, що здійснюють державне регулювання та нагляд, проаналізуємо поняття державного органу. В адміністративно-правовій науці під державним

органом визнається частина державного апарату, яка має власну структуру та штат службовців і в межах встановленої компетенції здійснює від імені і за дорученням держави функції державного управління в економічній, адміністративно-політичній та інших сферах суспільного життя. Тому органи виконавчої влади мають усі найважливіші ознаки державних органів, але, крім того, вони мають і власні специфічні риси, які обумовлені завданнями та особливим характером державного управління у зазначеній сфері.

В. Б. Авер'янов визначає, що орган виконавчої влади є організаційно самостійним елементом державного апарату (механізму держави), який наділений чітко окресленим обсягом повноважень (компетенцією) відповідно до покладених на нього завдань і функцій, складається зі структурних підрозділів і посад, що обіймають державні службовці, і віднесений Конституцією і законами України до системи органів виконавчої влади.

Для кожного органу виконавчої влади характерна насамперед організаційна відокремленість від інших елементів апарату державного управління. Водночас другою найважливішою рисою є функціональна відокремленість, яка характеризує різні аспекти компетенції та фактичної діяльності цих органів. Такі ознаки є ключовими при виділенні окремих видів органів виконавчої влади [6, с. 125–126].

Б. М. Лазарєв зазначав, що при визначенні компетенції органів управління потрібно своєчасно виявити об'єктивну потребу в тій чи іншій управлінській функції стосовно тих чи інших об'єктів, знаходити найкращі в конкретних умовах варіанти розподілу функцій між різними органами [119]. Саме функціональний підхід і ліг в основу організації сучасної системи органів виконавчої влади, ознаменував собою новий етап побудови та розвитку адміністрування в Україні, який кардинально відрізняється від попередніх схем організації виконавчої влади.

Зазначені вище суб'єкти державного фінансового моніторингу, які здійснюють державне регулювання та нагляд у сфері протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, реалізують функції

держави, виконуючи положення Конституції та законів України, указів Президента України, а також нормативних актів органів державного управління вищого рівня.

Кожний державний регулятор у досліджуваній сфері, діючи від імені та за дорученням держави, має нормативно-визначений правовий статус, виступає носієм відповідних повноважень владного характеру, реалізація яких забезпечує досягнення мети виконавчо-розпорядчої діяльності.

Як правильно зазначає Д. І. Голосніченко, «Ознакою повноважень є їх правове визначення. Повноваження встановлюються в нормах права як на законодавчому, та і на підзаконному правових рівнях. Цей термін використовується в різних галузях права і тому вважається загальноправовим», і визначає поняття повноваження, як «загальне для теорії права та держави поняття, змістом якого є система прав і обов'язків, набутих у легітимний спосіб державою, місцевим самоврядуванням, державними органами і органами місцевого самоврядування, їх посадовими особами, іншими суб'єктами правовідносин з метою забезпечення можливостей, потреб та інтересів людини та громадянина, окремих соціальних груп та суспільства в цілому» [44, с. 30, 54].

Державні регулятори наділені необхідною оперативною самостійністю, що виражається у їх компетенції – правах, обов'язках, територіальних межах діяльності кожного органу. Аналізуючи поняття «повноваження» та зіставляючи із поняттям «компетенція» за змістом, Д. І. Голосніченко визначає, що ці поняття близькі та «.. водночас вони різняться насамперед за повнотою елементів, що є складовими того чи іншого явища» та робить висновок, що «компетенцією органу є ті самі повноваження, однак відповідним чином встановлені для виконання конкретному органу. Тому компетенція органів виконавчої влади є явищем значно ширшим, ніж їх повноваження, адже воно включає не тільки права і обов'язки цих органів, але і предмет відання, юридичне закріплення призначення, завдань та функцій органу. Повноваження разом із компетенцією органів складають правовий

статус органу влади» [44, с. 33–34].

Отже, у процесі виконавчої та розпорядчої діяльності державні регулятори діють владно, застосовуючи різні правові засоби нормотворчого, оперативно-виконавчого (розпорядчого) та юрисдикційного (правоохоронного) характеру.

Будучи частиною державного апарату, державні регулятори у зазначеній сфері мають власну внутрішню структуру та штат службовців. Організаційна структура державного апарату – це поділ на організаційно відокремлені одиниці (структурні підрозділи) та мережа управлінських зв'язків у ньому, особлива форма поділу і кооперації управлінської діяльності, визначений розподіл завдань та функцій усередині системи. Адміністративно-наглядові повноваження належать до компетенції посади державного службовця, статус якого визначається сукупністю факторів, що додають йому спеціальний характер: владність, примусовість.

Поняття «статус суб'єкта права» розглядається як сукупність, система, комплекс основних прав, обов'язків і відповідальності, що належать суб'єктові права, установлених нормами права. Стосовно органів державної влади найпоширенішим є ототожнення правового статусу із компетенцією. Але, на нашу думку, тільки досліджуючи та аналізуючи складові елементи адміністративно-правового статусу того або іншого суб'єкта правовідносин у цій сфері, які пов'язані між собою і складають систему у сукупності, повною мірою розкривають ознаки, риси суб'єкта, його особливості та дозволяють віднести суб'єкта до певної системи.

Юридичний енциклопедичний словник визначає категорію «статус» як правове положення суб'єкта права – громадянина або юридичної особи, що характеризується та визначається його організаційно-правовою формою, статутом, свідоцтвом про реєстрацію, правами й обов'язками, відповідальністю, повноваженнями, що виходять із законодавчих і нормативних актів [17, с. 601]. Науковці до елементів правового статусу відносять правосуб'єктність та певне коло основних прав і обов'язків. Сутність

правосуб'єктності полягає в тому, що вона визначає ті юридично значущі характеристики, які перетворюють реальну (персонально індивідуалізовану) особу у носія того чи іншого статусу [231, с. 19].

Найбільш проблемним є визначення елементного складу статусу суб'єкта будь-яких правових відносин, зокрема й адміністративно-правових.

В. Б. Авер'янов визначає адміністративно-правовий статус як комплекс прав і обов'язків, закріплених нормами адміністративного права, реалізація яких забезпечується певними гарантіями [6, с. 69].

В. В. Коваленко визначає поняття адміністративно-правового статусу, як комплекс конкретно визначених суб'єктивних прав і обов'язків, закріплених за відповідним суб'єктом нормами адміністративного права. Тобто необхідною ознакою набуття особою адміністративно-правового статусу є наявність у неї конкретних суб'єктивних прав і обов'язків, які реалізує ця особа, як в адміністративних правовідносинах так і поза ними [117].

На думку В. Т. Білоуса, правовий статус асоціюється зі стабільним правовим станом суб'єкта, а правове становище розглядається як динамічний розвиток сукупності прав і обов'язків особи, що зумовлено її вступом до тих чи інших правовідносин [24, с. 124].

В. К. Колпаков, О. В. Кузьменко зазначають: «Потенційна здатність мати права і обов'язки у сфері державного управління (адміністративна правоздатність), реалізовувати надані права та обов'язки у сфері державного управління (адміністративна дієздатність), наявність суб'єктивних прав та обов'язків у сфері державного управління формують адміністративно-правовий статус суб'єкта, є складовими адміністративної правосуб'єктності» [96, с. 73].

С. Г. Стеценко вважає: «Важливою позицією, на яку доцільно звернути увагу, є співвідношення таких понять, як «адміністративна правосуб'єктність» і «адміністративно-правовий статус». Нерідко вони сприймаються як синоніми, складові частини, як загальне і часткове. Такі підходи не можна вважати правильними, тому що вони не базуються на позиціях загальної теорії

права. Тобто якщо адміністративна правосуб'єктність – ***це здатність*** суб'єкта мати і реалізовувати права та виконувати обов'язки (можна сказати, що це «право на право»), то адміністративно-правовий статус – ***це вже реально існуючі*** права та обов'язки. Виходячи з такого твердження, пропонуємо дати визначення поняття.

Адміністративно-правовий статус – це сукупність прав, обов'язків та гарантій їх реалізації, закріплених у нормах адміністративного права.

В основі адміністративно-правового статусу лежить адміністративна правосуб'єктність. Потрібно наголосити, що кожний суб'єкт адміністративного права має свій варіант характерного йому адміністративно-правового статусу [202, с. 90].

Однією з ознак органу виконавчої влади С. Г. Стеценко називає закріплення статусу в нормативному порядку (Конституція України, Закон України, підзаконний нормативно-правовий акт) [202, с. 107].

О. В. Петришин до елементів правового статусу, крім прав та обов'язків (повноважень), відносить юридичну відповідальність [161, с. 41]. Д. Н. Бахрах елементи правового статусу об'єднує у певні групи та визначає, що адміністративно-правовий статус складається з трьох блоків: 1) цільового, який визначає норми про цілі, завдання і функції та принципи діяльності; 2) організаційно-структурний, який складається з правових приписів, що регламентують порядок утворення, реорганізацію, ліквідацію органу, його структуру, лінійну і функціональну підпорядкованість; 3) компетенцію, як сукупність і владних повноважень і підвідомчості [18, с. 85].

Так, О. М. Бандурка відносить до елементів адміністративно-правового статусу такі: адміністративну правосуб'єктність; права; обов'язки; заборони і відповідальність за їх порушення. Окремо виділяє адміністративно-правові гарантії забезпечення прав, свобод, а також обов'язків громадянина [16, с. 97].

Ю. П. Битяк визначає такі елементи правового статусу громадянина: а) основні (невід'ємні) права (або права і свободи людини і громадянина); б) комплекс прав та обов'язків, що закріплюються Конституцією України,

нормами різних галузей права, в тому числі адміністративно-правовими нормами; в) гарантії реалізації цих прав та обов'язків, а також механізм їх охорони державою [21, с. 58].

В. В. Молдован та В. Ф. Мелащенко виділяють форми і методи діяльності державного органу, форми актів, правові підстави їх виникнення та тривалість функціонування [131, с. 227].

А. А. Стародубцев, уточнюючи наведені вище підходи науковців, пропонує розглядати правовий статус за такими блоками: а) цільовий; б) структурно-організаційний; в) функції та повноваження; г) функціональний; д) відповідальність [199, с. 86].

Як зазначає О. Сінкова, особливість адміністративно-правового статусу органу виконавчої влади зумовлена його структурою, що має складний характер, та окреслює його роль в адміністративних правовідносинах. Основним елементом у структурі адміністративно-правового статусу є компетенція, під якою розуміється сукупність прав та обов'язків. До складових структури адміністративно-правового статусу органу виконавчої влади відноситься також відповідальність, функції, завдання, організація та порядок здійснення діяльності [195].

Розглядаючи поняття адміністративно-правового статусу в статиці й динаміці, необхідно зауважити, що при розгляді адміністративно-правового статусу в широкому значенні можна простежити послідовність стадій придбання статусу, володіння ним і його реалізації. І тому до елементів адміністративно-правового статусу відносять: місце суб'єкта в суспільстві й державі, його соціально-політичну роль і призначення; загальну правоздатність; права й обов'язки або компетенцію й відповідальність; гарантії стабільності й реальності правового стану суб'єкта [26, с. 65].

У сукупності адміністративна правоздатність та адміністративна дієздатність утворюють адміністративну правосуб'єктність фізичних осіб, органів та організацій як суб'єктів адміністративного права, які є носіями

конкретних суб'єктивних прав і обов'язків у сфері реалізації виконавчої влади [7, с. 94].

В. Б. Авер'янов зазначає, що в органах державної влади, органах місцевого самоврядування адміністративна правосуб'єктність виявляється у нормативно закріпленій за ними компетенції, тобто у сукупності їх юридично-владних повноважень (прав і обов'язків), що надаються їм для виконання відповідних завдань і функцій. Він визначає щодо суб'єктів адміністративного права два моменти. «З одного боку, коли йдеться про потенційну здатність суб'єкта адміністративного права мати певні права і виконувати обов'язки, акцентується увага на його адміністративній правосуб'єктності. З іншого боку, коли йдеться про наявні у того ж суб'єкта права і обов'язки, то мається на увазі його адміністративно-правовий статус» [6, с. 98].

Без точного визначення адміністративно-правового статусу, а саме обсягу владних повноважень, які належать органам державної влади, що здійснюють регулювання та нагляд у сфері запобігання та протидії легалізації доходів, одержаних злочинним шляхом, неможливо підвищити ефективність їхньої діяльності. Адміністративно-правовий статус суб'єкта державного регулювання та нагляду у досліджуваній сфері повинен складатися відповідно до діючих конституційних і законодавчих норм.

Для безпосереднього виконання функцій у сфері запобігання та протидії легалізації доходів, одержаних злочинним шляхом, у системі виконавчої влади державою створені спеціальні державні органи, які можна визначити, як систему державних органів, що здійснюють регулювання та нагляд: Держфінмоніторинг, Національний банк України, Національна комісія з цінних паперів та фондового ринку (НКЦПФР), Національна комісія, що здійснює державне регулювання у сфері ринків фінансових послуг (Нацкомфінпослуг), Міністерство фінансів України, Міністерство інфраструктури України, Міністерство економічного розвитку і торгівлі України, Міністерство юстиції України (далі – державні регулятори (ДР)) [72].

Серед державних регуляторів особливе місце займає Державна служба фінансового моніторингу України як Спеціально уповноважений орган, визначений Законом України «Про запобігання та протидію легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, фінансуванню тероризму та фінансуванню розповсюдження зброї масового знищення», що забезпечує реалізацію державної політики у цій сфері відповідно до ч. 2 п. 1 ст. 18 Закону. Від того, наскільки оптимальними будуть його компетенція та організаційна структура, багато в чому залежить ефективне функціонування національної системи протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом.

Для державних регуляторів у сфері протидії легалізації доходів, одержаних злочинним шляхом, як суб'єктів адміністративного права адміністративну правоздатність характеризує:

1) юридична владність дій та розпорядчий характер рішень, які ними приймаються;

2) реалізація державних повноважень примусового характеру, застосування заходів адміністративного примусу.

Права й обов'язки, що визначають адміністративно-правовий статус державних регуляторів, виникають і реалізуються у сфері державного управління. Адміністративно-правовий статус реалізується в рамках адміністративно-правових відносин. Адміністративно-правовий статус державних регуляторів(далі - ДР) у досліджуваній сфері визначає місце, яке вони займають у сфері адміністративних правовідносин, та встановлює межі їх діяльності щодо інших суб'єктів права. Отже, адміністративно-правовий статус ДР становить собою складну, системоутворюючу державно-правову категорію, що визначає нормативно закріплене та реально застосоване на практиці адміністративно-правове положення ДР у системі владних взаємовідносин з іншими суб'єктами права. Тобто в адміністративно-правовому статусі ДР усі складові елементи утворюють цілісну систему, в якій

кожний елемент пов’язаний між собою, доповнює один одного, і кожний елемент має своє призначення.

ДР – суб’єкти державного фінансового моніторингу, які створено для здійснення певного виду державної діяльності, уособлюють управлінські державно-владні повноваження, здійснюючи їх у встановлених законодавством формах. Ці органи є державними (публічної інституції), їм характерні владні повноваження, за якими вони мають право встановлювати формально-обов’язкові правила поведінки та домагатись їхнього здійснення встановленими законодавством засобами. Адміністративно-правові норми в цій сфері регулюють адміністративно-правовий статус ДР, адміністративно-правові режими їхньої діяльності, адміністративний нагляд, притягнення до адміністративної відповідальність, застосування санкцій.

Державні регулятори є цілком самостійними суб’єктами адміністративних правовідносин (мають статус самостійного учасника), характеризуються зовнішньою відокремленістю та мають право здійснювати розпорядчу функцію від імені держави.

Основним засобом (формою) реалізації функцій державних регуляторів можна визначити нормотворчу діяльність (нормотворчу компетенцію), оскільки саме встановлення норм права виступає основною специфічною ознакою цього державного органу. На виконання нормотворчої компетенції ДР мають право видавати нормативно-правові акти у вигляді наказів, постанов, інструкцій, правил, положень, які затверджуються та є обов’язковими для виконання.

Так, досліджуючи адміністративну діяльність митних органів, Д. В. Приймаченко дає правову характеристику функціям митних органів як органів виконавчої влади, їх класифікацію та розв’язує питання щодо нормативного закріплення функцій у відповідних правових актах, «що має не тільки теоретичне, а й безпосереднє практичне значення, оскільки сприяє удосконаленню правового статусу митних органів, його нормативній

регламентації, формуванню їх оптимальної внутрішньоорганізаційної структури та ефективності їх комплексної діяльності» [179].

Основним завданням ДР у сфері протидії легалізації доходів, одержаних злочинним шляхом, є забезпечення чіткого, однакового виконання спеціальних норм і загальнообов'язкових правил, тобто забезпечення законності. Вирішити таке завдання можна, зокрема, попередженням, припиненням правопорушень, притягненням до відповідальності винних осіб.

Крім того, ДР наділені повноваженнями, які дозволяють не тільки здійснювати адміністративний нагляд, але і впливати, в межах своєї компетенції, на діяльність піднаглядних об'єктів. Повноваження щодо попередження правопорушень фактично дозволять ДР виявляти і вимагати усунення правопорушень, причин і умов їх вчинення, тобто вживати заходів щодо попередження та запобігання інших правопорушень.

Для профілактики правопорушень ДР здійснюють методичне та методологічне керівництво за діяльністю суб'єктів первинного фінансового моніторингу з питань, що входять до їх компетенції, координують її, розробляють заходи щодо її вдосконалення.

Адміністративно-правовий статус є складовою частиною загальноправового статусу. Виокремлюють загальний та спеціальний адміністративно-правові статуси [18, с. 31; 37, с. 21–25].

Державні регулятори – це суб'єкти зі спеціальним адміністративно-правовим статусом, який визначає місце такого суб'єкта у сфері запобігання та протидії легалізації доходів, одержаних злочинним шляхом, і конкретизує його правовий стан щодо учасників наглядового процесу.

Найважливішою частиною правового статусу є компетенція, яка розкриває основний зміст адміністративно-правового статусу наглядового органу, а також визначає механізм виконання покладених на нього завдань. У сфері наглядової діяльності компетенційна складова статусу державного регулятора у досліджуваній сфері найповніше відображається у можливостях застосування ним заходів адміністративного примусу.

Виходячи із загальноприйнятої в адміністративно-правовій науці класифікації таких заходів, можна запропонувати класифікацію повноважень державних регуляторів – суб'єктів адміністративного нагляду в цій сфері: 1) повноваження щодо попередження та виявлення правопорушень; 2) повноваження з припинення правопорушень; 3) повноваження щодо притягнення винних осіб до відповідальності та накладення заходів адміністративних стягнень; 4) повноваження щодо застосування заходів адміністративно-процесуального забезпечення.

Адміністративно-правовий статус державного регулятора як адміністративно-наглядового органу у сфері запобігання та протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, містить такі основні характеристики:

1) місце в системі державних органів;

2) завдання: попередження адміністративних й інших правопорушень;

3) адміністративні функції: адміністративного нагляду, адміністративного регулювання (ліцензійно-дозвільна, обліково-реєстраційна діяльність), адміністративного посвідчення фактів, що мають юридичне значення (проведення експертиз, досліджень, сертифікації, атестації), функцію залучення суб'єктів первинного фінансового моніторингу до адміністративної та іншої правової відповідальності за правопорушення;

4) адміністративну компетенцію цього органу – тобто коло спеціальних питань, що виникають у сфері здійснення наглядової діяльності;

5) адміністративно-владні повноваження (адміністративні права й обов'язки) державних регуляторів;

6) відповідальність державних регуляторів щодо повноти та професійності проведення адміністративно-наглядових заходів.

До спеціальних ознак, які характеризують адміністративно-правовий статус державного регулятора як адміністративно-наглядового органу у досліджуваній сфері, можна віднести:

– захист прав та законних інтересів громадян, суспільства і держави;

– забезпечення національної безпеки визначенням правового механізму протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом;

– забезпечення протидії легалізації (відмивання) доходів, одержаних злочинним шляхом (ефективність правозастосовної діяльності);

– формування та забезпечення подальшого розвитку загальнодержавної аналітичної бази даних *Єдиної державної інформаційної системи в сфері запобігання й протидії легалізації (відмиванню) доходів і фінансуванню тероризму (далі – ЄДІС)* для надання правоохоронним органам України та іноземних держав можливості виявляти, перевіряти і розслідувати злочини, пов'язані з легалізацією (відмиванням) доходів, одержаних злочинним шляхом.

Методи діяльності ДР виявляються у зв'язках, які виникають між ДР та СПФМ у процесі здійснення адміністративного нагляду: планові та позапланові перевірки, інші контрольно-наглядові заходи. Особливістю методів роботи ДР є також те, що державний службовець, враховуючи характер порушення, його суспільну небезпеку, вину посадової особи об'єкта, що перебуває під наглядом, для найбільш ефективного досягнення управлінського результату вправі на власний розсуд у межах своєї компетенції використати ті або інші засоби.

Визначаючи місце ДР у системі органів виконавчої влади, зауважимо, що організацію системи органів виконавчої влади України встановлено в розділі VI «Кабінет Міністрів України. Інші органи виконавчої влади» Конституції України [106]. Структуру центральних органів виконавчої влади, а також віднесення до системи таких органів міністерств, досить опосередковано встановлено у п. 9 ст. 116 Конституції України, відповідно до якої Кабінет Міністрів України як вищий орган у системі органів виконавчої влади спрямовує і координує роботу міністерств, інших органів виконавчої влади.

Відповідно до ст. 19 Конституції України, органи державної влади здійснюють свої повноваження у встановлених Конституцією України межах і

відповідно до законів України, їхні посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, передбачені Конституцією та законами України.

Діяльність міністерств та інших центральних органів виконавчої влади у досліджуваній сфері побудована з урахуванням принципів верховенства права: забезпечення дотримання прав і свобод людини і громадянина, безперервності, законності, забезпечення єдності державної політики, відкритості та прозорості, відповідальності. Міністерства та інші центральні органи виконавчої влади діють за принципом єдиноначальності, якщо інше не передбачено законом.

З метою оптимізації системи центральних органів виконавчої влади та відповідно до пунктів 9 і 9-1 статті 116 Конституції України Кабінетом Міністрів України видано постанову від 10 вересня 2014 р. № 442, у якій Державна служба фінансового моніторингу України є центральним органом виконавчої влади який свою діяльність координує через Міністра фінансів України. Відповідно до цього Закону України, систему центральних органів виконавчої влади утворюють міністерства та центральні органи державної влади, тобто міністерства, Дерфінмоніторинг належать до цієї системи.

Положення про міністерства, центральні органи виконавчої влади затверджує Кабінет Міністрів України. Міністерства, центральні органи виконавчої влади є юридичними особами публічного права та набувають статусу юридичної особи з дати внесення до Єдиного державного реєстру юридичних осіб та фізичних осіб – підприємців запису про їхню державну реєстрацію як юридичної особи. Міністерство, центральний орган виконавчої влади, має печатку із зображенням Державного Герба України та своїм найменуванням, власні бланки, рахунки в органах Державної казначейської служби України.

Національна комісія з цінних паперів та фондового ринку України і Національна комісія, що здійснює державне регулювання у сфері ринків фінансових послуг, не належать до системи центральних органів виконавчої

влади, але вони наділені державно-владними повноваженнями щодо здійснення функцій державного регулювання та нагляду у досліджуваній сфері, у своїй діяльності керуються Конституцією і законами України, актами та дорученнями Президента України, актами Кабінету Міністрів України, Верховної Ради України та іншими актами законодавства, а також положеннями про їхню діяльність.

НКЦПФР та Нацкомфінпослуг є державними колегіальними органами, підпорядкованими Президенту України, підзвітними Верховній Раді України. Відповідно до пункту 3.9 Положення про Національну комісію з цінних паперів та фондового ринку, затвердженого Указом Президента України від 23 листопада 2011 року № 1063/2011 серед основних завдань комісії визначено здійснення у межах компетенції державного регулювання і нагляду у сфері запобігання та протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом.

Нацкомфінпослуг, відповідно до п. 3.4 Положення про Національну комісію, основним завданням визначено здійснення в межах своїх повноважень державного регулювання та нагляду за наданням фінансових послуг і дотриманням законодавства у відповідній сфері, але водночас не конкретизовано в сфері запобігання та протидії легалізації доходів, одержаних злочинним шляхом, фінансуванню тероризму. Але в п. 4.138 визначено, що на виконання завдань виконує в межах своїх повноважень функції суб’єкта державного фінансового моніторингу [213].

Питання правового статусу Національних комісій, їхнє місце в системі органів державної влади є досить суперечним. Відповідно до законодавчих актів, які визначають їхній правовий статус та регулюють діяльність, вони є державними колегіальними органами, підпорядкованими Президенту України, підзвітними Верховній Раді України [213. 215]. У Постанові Кабінету Міністрів України № 442 від 10 вересня 2014 року «Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади» зазначені вище національні комісії – НКЦПФР та Нацкомфінпослуг, не віднесено до виконавчої гілки влади. Така

суперечність не узгоджується із основними положеннями їх правового статусу, закріпленими, зокрема, в указах Президента України [213, 215]. У зазначених нормативних актах визначено, що національні комісії складаються з центрального апарату та територіальних органів. Про загальнодержавний характер діяльності національних комісій також свідчить і перелік їхніх повноважень. Так, НКЦПФР видає нормативно-правові акти, що є обов'язковими для виконання центральними та місцевими органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування.

Національні комісії не підпорядковані та не підзвітні Кабінету Міністрів України, тобто не належать до системи органів виконавчої влади. Проте вони здійснюють завдання органів виконавчої влади:

1) формування та забезпечення реалізації єдиної державної політики щодо розвитку і функціонування ринку цінних паперів та похідних (деривативів) в Україні, сприяння адаптації національного ринку цінних паперів до міжнародних стандартів;

2) координація діяльності державних органів з питань функціонування в Україні ринку цінних паперів та похідних (деривативів);

3) здійснення державного регулювання та контролю за емісією і обігом цінних паперів та похідних (деривативів) на території України;

4) здійснення державного регулювання та контролю у сфері спільного інвестування;

5) здійснення у межах компетенції державного регулювання та контролю у сфері накопичувального пенсійного забезпечення;

6) здійснення у межах компетенції державного регулювання і нагляду у сфері запобігання та протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, фінансуванню тероризму; а також бере участь у формуванні Програми діяльності Кабінету Міністрів України та забезпечує відповідно до своєї компетенції її реалізацію [215].

Національні комісії відокремлені від органів виконавчої влади, в тому числі й в організаційному порядку. Комісія зареєстрована як юридична особа,

що має відокремлене майно державної власності. Положення про національні комісії, їх повноваження, права та обов'язки визначаються та затверджуються Президентом України одноособово, який ухвалює рішення про їх створення та ліквідацію, назначає та знімає з посад їхніх керівників та членів, без погодження із іншими гілками влади.

Необхідно законодавчо визначити статус національних комісій, оскільки на сьогодні склалася ситуація, коли вони функціонують як окрема гілка, у зв'язку з чим виникає питання щодо їхнього правового статусу, підпорядкованості та, відповідно, відповідальності. Нинішня модель, коли комісії створюються та призначаються Президентом, але є підзвітними Верховній Раді, не є виправданою, оскільки неузгодженість дій різних керівних органів призводить до колізій у регулюванні їх діяльності, що, у свою чергу, веде до нераціонального та неефективного виконання ними своїх обов'язків, а отже, в цілому призводить до неефективності діяльності у сфері протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом.

Одним із суб'єктів, які здійснюють державне регулювання і нагляд у досліджуваній сфер, є і Нацбанк, діяльність якого регулюється Законом України «Про Національний банк України» від 20.05.1999 № 679-XIV, у якому в статті 7 серед інших функцій Національного банку України пунктом 30 визначено: «… здійснює державне регулювання та нагляд у сфері запобігання та протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, фінансуванню тероризму та фінансуванню розповсюдження зброї масового знищення за небанківськими фінансовими установами-резидентами, які є платіжними організаціями та/або членами/учасниками платіжних систем у частині надання ними фінансової послуги щодо переказу коштів на підставі відповідних ліцензій, зокрема Національного банку України (крім операторів поштового зв'язку в частині здійснення ними переказу коштів)» [77].

Національний банк України, як регулятор, наділений наглядовими функціями і може застосовувати заходи примусу. НБУ є цілком самостійним

суб'єктом адміністративних правовідносин (має статус самостійного учасника), характеризується зовнішньою відокремленістю та має право здійснювати розпорядчу функцію від імені держави.

Як основний спосіб (форма) реалізації функцій НБУ, можна виокремити нормотворчу діяльність (нормотворчу компетенцію), оскільки саме встановлення норм права виступає основною специфічною ознакою цього державного органу. На виконання нормотворчої компетенції НБУ має право видавати нормативно-правові акти у вигляді постанов, інструкцій, правил, положень, які затверджуються у формі постанов Правління НБУ та є обов'язковими для виконання всіма суб'єктами на території України. Прояви державного управління, що реалізуються НБУ у досліджуваній сфері (владно-розпорядчі повноваження), охоплюються саме адміністративно-правовим регулюванням. В управлінських правовідносинах між НБУ та банками відсутнє пряме підпорядкування останніх першому, але воно є опосередкованим, функціональним та реалізується НБУ через обсяг певних закріплених законодавством функцій.

Реалізуючи цивільно-правовий статус укладенням договорів, НБУ виступає як окрема державна організація, яка здійснює економічну діяльність на базі державної власності. У поєднанні статусу державного органу зі статусом державної організації полягає феномен дуалізму правового статусу НБУ, зумовлений багатоплановістю правовідносин, в яких він безпосередньо бере участь як суб'єкт, значущістю його функцій та місця у кредитно-фінансовій сфері держави. Наявність у НБУ такого адміністративно-правового статусу дає йому змогу брати участь в управлінському процесі та сприяти досягненню нормативно встановленої мети.

Повноваження державних регуляторів у досліджуваній сфері визначено у статті 14 Закону [72], у п. 1 якої за кожним із них встановлено суб'єктів первинного фінансового моніторингу, щодо яких конкретно здійснюється державне регулювання та нагляд, про що було зазначено вище.

Такі суб'єкти державного фінансового моніторингу зобов'язані:

1) здійснювати *нагляд* у сфері запобігання та протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, за діяльністю відповідних суб'єктів первинного фінансового моніторингу, зокрема шляхом проведення планових та позапланових перевірок, у тому числі виїзних;

2) забезпечувати надання *методологічної, методичної та іншої допомоги суб'єктам первинного фінансового моніторингу* у сфері запобігання та протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом;

3) здійснювати *регулювання та нагляд з урахуванням політики, процедур та систем контролю, оцінки ризиків* у сфері запобігання та протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, з метою визначення відповідності заходів, що здійснюються суб'єктами первинного фінансового моніторингу, та зменшення ризиків під час діяльності таких суб'єктів у цій сфері;

4) вимагати від суб'єктів первинного фінансового моніторингу *виконання вимог законодавства*, що регулює відносини у сфері запобігання та протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, а в разі виявлення порушень вимог законодавства вживати заходів, передбачених законом;

5) проводити перевірку *організації професійної підготовки працівників та керівників підрозділів, відповідальних за проведення фінансового моніторингу*;

6) *інформувати Спеціально уповноважений орган* з метою виконання покладених на нього завдань *про виявлені порушення* законодавства у сфері запобігання та протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, суб'єктами первинного фінансового моніторингу та заходи, вжиті для їх усунення;

7) *надавати Спеціально уповноваженому органу узагальнену інформацію* про дотримання суб'єктами первинного фінансового моніторингу, за якими вони здійснюють функції регулювання і нагляду, вимог законодавства у сфері запобігання та протидії легалізації (відмиванню)

доходів, одержаних злочинним шляхом, у тому числі про виявлені порушення та заходи, вжиті для їх усунення;

8) *забезпечувати зберігання інформації*, що надійшла від суб'єктів первинного та державного фінансового моніторингу і правоохоронних органів;

9) *погоджувати із Спеціально уповноваженим органом проекти* будь-яких нормативно-правових актів з питань, пов'язаних з виконанням вимог цього Закону та ін.

Суб'єкти державного фінансового моніторингу (за винятком Спеціально уповноваженого органу) та інші державні органи забезпечують відповідно до законодавства доступ Спеціально уповноваженого органу до своїх інформаційних ресурсів для створення та забезпечення функціонування єдиної державної інформаційної системи у сфері запобігання та протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом. Суб'єкти державного фінансового моніторингу визначають і розробляють процедуру застосування відповідних запобіжних заходів щодо країн, які не виконують або неналежним чином виконують рекомендації міжнародних, міжурядових організацій, задіяних у сфері боротьби з легалізацією (відмиванням) доходів, одержаних злочинним шляхом.

У науці адміністративного права органи державної влади класифікують за: 1) характером компетенції; 2) підставами і порядком створення; 3) порядком вирішення підвідомчих питань; 4) територіальною діяльністю. За характером компетенції державні регулятори є органами галузевої компетенції. За підставами створення органи ДР класифікують як органи, створені на основі законів і підзаконних актів. З урахуванням територіального масштабу діяльності органи ДР у досліджуваній сфері можуть бути двох рівнів: державного і територіальних підрозділів.

ДР як цілісна система управління повинен при цьому мати науково обґрунтовану організаційну структуру і штати. Посада державного службовця є основним елементом структури органу ДР. Кожна організаційна структура

має вертикальний зв'язок між органами управління і горизонтальну побудову окремих підрозділів.

Штатний розпис – це правовий документ, в якому закріплено, хто персонально здійснює функції і за що відповідає. Штатний розпис, що містить переліки структурних підрозділів, їх найменування, посади і оклади, затверджується керівником органу. Посадові особи органів ДР несуть відповідальність, передбачену законами.

Основні функції ДР у досліджуваній сфері такі: 1) беруть участь у розробці законів та інших нормативно-правових актів; 2) здійснюють адміністративний нагляд у сфері протидії легалізації доходів. одержаних злочинним шляхом; 3) забезпечують дотримання законодавства; 4) самостійно виконують комплекс адміністративно-процесуальних дій у рамках провадження у справах про адміністративні правопорушення.

До посадових осіб ДР повинні пред'являтися високі вимоги – їх статусу, відповідальності за правопорушення, порядку оскарження рішень, дій чи бездіяльності. У сучасних умовах знання правових актів має бути показником професійної придатності керівника, іншої посадової особи, професійної кваліфікації будь-якого працівника в рамках його службових обов'язків. Це повинно бути зафіксовано в посадових характеристиках та знаходити відображення в посадових інструкціях і в положеннях про структурні підрозділи державних органів і організацій.

Д. І. Голосніченко акцентує увагу на тому, що принцип легітимності повноважень полягає в правовому формуванні їх способом, що визначений закономірностями розвитку демократичної, незалежної, соціальної, правової держави [43, с. 139].

Питання про важливість і необхідність нормативного закріплення цілей і завдань діяльності того чи іншого державного органу виконавчої влади не раз обговорювали науковці [205]. Особливої актуальності це питання набуло у період проведення адміністративної реформи, спрямованої на вдосконалення системи органів виконавчої влади.

Визначення у актах, що регулюють діяльність ДР, закріплених цілей і завдань, спрямовано насамперед на упорядкування їх функціонування в цілому, а саме: виключає дублювання діяльності іншого аналогічного органу виконавчої влади; сприяє концентрації зусиль і спрямованості діяльності органу виконавчої влади на досягнення поставлених перед ним цілей і завдань, не дозволяючи ухилятися від їх досягнення; є певним механізмом звітності і об'єктивним критерієм оцінки діяльності органу влади; є системоутворюючим фактором при виробленні різних програм і планів діяльності того чи іншого органу виконавчої влади.

У зв'язку з цим вважаємо, що основні цілі і завдання державних регуляторів повинні бути безпосередньо закріплені в положеннях про державний орган, у яких доцільно більш чітко визначити їх правовий статус і спеціалізацію діяльності, виходячи із функціонального підходу. З аналізу нормативно-правових актів, що регулюють положення про службу чи органи виконавчої влади, які здійснюють регулювання та нагляд у сфері протидії легалізації доходів, одержаних злочинним шляхом, встановлено, що не у всіх актах визначено відповідно до Закону такі положення:

1. Національний банк України – Законом «Про Національний банк України» від 20.05.1999 № 679-XIV, редакція від 01.01.2013, не була визначена функція щодо запобігання та протидії легалізації доходів, одержаних злочинним, серед основних та інших функцій (ст. 6 «Основні функції», ст. 7 «Інші функції»). Проте після прийняття нового Закону «Про запобігання та протидію легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, фінансуванню тероризму та фінансуванню розповсюдження зброї масового знищення» від 14.10.2014 № 1702-VII статтю 7 було доповнено пунктом 30 такого змісту: «… здійснює державне регулювання та нагляд у сфері запобігання та протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, фінансуванню тероризму та фінансуванню розповсюдження зброї масового знищення за небанківськими фінансовими установами-резидентами, які є платіжними організаціями та/або

членами/учасниками платіжних систем у частині надання ними фінансової послуги щодо переказу коштів на підставі відповідних ліцензій, зокрема Національного банку України (крім операторів поштового зв'язку в частині здійснення ними переказу коштів)».

2. Міністерство економічного розвитку і торгівлі України – Постановою Кабінету Міністрів України від 20.08.2014 № 459 у затвердженому «Положенні про Міністерство економічного розвитку і торгівлі України» серед основних завдань не визначено напрям діяльності в сфері протидії легалізації доходів, одержаних злочинним шляхом.

Реалізація нормативно визначених цілей, завдань і функцій державних регуляторів залежить від досконалої правової бази, що регулює їх адміністративно-правовий статус. Водночас зазначимо, що належне правове забезпечення неможливе без виявлення проблем, що виникають у процесі правозастосовної діяльності.

1.4. Повноваження Державної служби фінансового моніторингу України та інших державних регуляторів

Відповідно до пунктів 9 і 9-1 статті 116 Конституції України постановою Кабінету Міністрів України від 10 вересня 2014 р. № 442 Державна служба фінансового моніторингу України є центральним органом виконавчої влади, який свою діяльність координує через Міністра фінансів України [172].

Держфінмоніторинг входить до системи органів виконавчої влади та утворюється для реалізації державної політики у сфері запобігання та протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом.

Діяльність Держфінмоніторингу регулюється Конституцією України, Законом України від 14 жовтня 2014 р. № 1702-VII (далі – Закон) «Про запобігання та протидію легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, фінансуванню тероризму та фінансуванню

розповсюдження зброї масового знищення» [72], постановами Верховної Ради України, указами Президента України, прийнятими відповідно до Конституції та законів України, актами Кабінету Міністрів України, іншими актами законодавства. Держфінмоніторинг діє на підставі Положення про Державну службу фінансового моніторингу України, затвердженого Постановою Кабінету Міністрів України від 29.07.2015 № 537 [170]. Держфінмоніторинг утримується за рахунок коштів державного бюджету, є розпорядником бюджетних коштів другого рівня у системі мережі головного розпорядника коштів Міністерства фінансів України та здійснює видатки виключно в межах бюджетних асигнувань, затверджених у Державному бюджеті України на відповідний рік. Так, у 2014 році відповідно до отриманих з державного бюджету асигнувань Держфінмоніторингом були здійснені видатки в сумі 25 233, 9 тис. грн [55].

Основними завданнями Держфінмоніторингу є:

1) збирання, оброблення та проведення аналізу (операційного і стратегічного) інформації про фінансові операції, що підлягають фінансовому моніторингу, інші фінансові операції або інформації, що може бути пов’язана з підозрою у легалізації (відмиванні) доходів, одержаних злочинним шляхом, або фінансуванні тероризму чи фінансуванні розповсюдження зброї масового знищення;

2) забезпечення реалізації державної політики у сфері запобігання та протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, фінансуванню тероризму та фінансуванню розповсюдження зброї масового знищення;

3) забезпечення функціонування та розвитку єдиної інформаційної системи у сфері запобігання та протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, фінансуванню тероризму та фінансуванню розповсюдження зброї масового знищення;

4) налагодження співпраці, взаємодії та інформаційного обміну з державними органами, Національним банком України, компетентними

органами іноземних держав та міжнародними організаціями у сфері запобігання та протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, фінансуванню тероризму та фінансуванню розповсюдження зброї масового знищення;

5) проведення національної оцінки ризиків;

6) забезпечення представництва України в установленому порядку в міжнародних організаціях з питань запобігання та протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, фінансуванню тероризму та фінансуванню розповсюдження зброї масового знищення[72].

У зв’язку з цим Держфінмоніторинг, відповідно до покладених на нього завдань:

1) узагальнює практику застосування законодавства з питань, що належать до його компетенції, розробляє пропозиції щодо вдосконалення законодавчих актів, актів Президента України, Кабінету Міністрів України, нормативно-правових актів та подає їх в установленому порядку міністрові фінансів;

2) узагальнює інформацію про стан здійснення державними органами заходів щодо протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, фінансуванню тероризму;

3) розробляє проекти нормативно-правових актів у сфері запобігання та протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, фінансуванню тероризму;

4) проводить аналіз ефективності заходів щодо функціонування системи фінансового моніторингу на підставі інформації, поданої органами державної влади;

5) вимагає від суб’єктів первинного фінансового моніторингу дотримання вимог законодавства у сфері запобігання та протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, фінансуванню тероризму і в разі виявлення порушення таких вимог вживає заходів,

передбачених законом, а також повідомляє про це орган, що здійснює нагляд за такими суб'єктами первинного фінансового моніторингу;

6) забезпечує *координацію* (правовий акт закріплює координацію як одну із функцій) діяльності державних органів у сфері запобігання та протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, фінансуванню тероризму;

7) надає відповідно до законодавства суб'єктам державного фінансового моніторингу інформацію для підвищення ефективності здійснення нагляду за додержанням суб'єктами первинного фінансового моніторингу вимог законодавства у сфері запобігання та протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, фінансуванню тероризму.

Питання координації дій органів виконавчої влади у сфері запобігання та протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, та аналіз ефективності здійснення заходів також визначено основним завданням у Постанові Кабінету Міністрів України від 08.09.2016 р. № 613 «Про утворення Ради з питань запобігання та протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, фінансуванню тероризму та фінансуванню розповсюдження зброї масового знищення»[171].

На запит до Держфінмоніторингу щодо надання узагальненої інформації про здійснення суб'єктами державного фінансового моніторингу наглядової діяльності Держфінмоніторинг у відповіді зазначив, що він не є розпорядником такої інформації, а це свідчить про неефективність координаційної діяльності (від 25.03.2014 р. № 847/0320-08 та від 05.04.2013 р. №1317/0810-08 [Додаток А]).

Крім того, поняття «узагальнення стану здійснення державними органами заходів» має широке значення, тому у п. 2.8 ст. 18 Закону необхідно чітко конкретизувати інформацію, яка буде узагальнюватися Держфінмоніторингом [72]. Для того щоб на належному рівні здійснювати координацію діяльності суб'єктів державного фінансового моніторингу,

необхідно володіти інформацією щодо фактичного стану наглядової діяльності, а також і для того, щоб проводити аналіз ефективності заходів, функціонування національної системи запобігання та протидії легалізації доходів, одержаних злочинним шляхом.

С. А. Буткевич, досліджуючи повноваження Держфінмоніторингу, визначає це поняття як систему взаємообумовлених, чітко визначених прав і обов'язків із зазначенням відповідальності посадових осіб за невиконання або неналежне виконання зафіксованих обов'язків та перевищення наданих прав [38].

Законом у п.1.7 ст. 20 визначено, що Спеціально уповноважений орган (Держфінмоніторинг) має право розробляти та вносити *на розгляд центрального органу виконавчої влади, що забезпечує формування державної політики у сфері запобігання і протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом* (автор – Мінфіну), проекти нормативно-правових актів, необхідних для виконання завдань і функцій, передбачених статтею 18 цього Закону. Доцільно зауважити, що тут виникає суперечність під час розмежування повноважень між Держфінмоніторингом та Міністерством фінансів України. Відповідно до ч. 37 п. 1 ст. 1 Закону Спеціально уповноважений орган – центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері запобігання та протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, фінансуванню тероризму та фінансуванню розповсюдження зброї масового знищення. Тобто у Законі не має чіткого розмежування повноважень Спеціально уповноваженого органу – Держфінмоніторингу України, та Міністерства фінансів України, у структурі якого він діє. Якщо Міністерство фінансів України, згідно з Законом, забезпечує формування державної політики у цій сфері, а Держфінмоніторинг – реалізує, то не зрозуміло, як ці поняття співвідносяться. У Законі необхідно більш чітко розмежувати повноваження зазначених центральних органів у досліджуваній сфері [72].

Також у п. 1.9 ст. 20 Закону визначено право Держфінмоніторингу укладати міжнародні договори міжвідомчого характеру з відповідними органами інших держав. Вважаємо таке формулювання некоректним у частині визначення «міжнародних договорів *міжвідомчого характеру*» [72].

Дослідження завдань, функцій і повноважень Держфінмоніторингу показало, що вони знайшли відображення в структурі її центрального апарату й розділені за такими напрямами:

– збір, аналіз і зберігання інформації;
– проведення фінансових розслідувань (аналізу), підготовка узагальнених матеріалів;
– здійснення контрольно-наглядової діяльності;
– міжвідомча взаємодія та координація;
– міжнародне співробітництво;
– правове забезпечення фінансового моніторингу;
– методичне та методологічне забезпечення;
– інформаційно-технічне забезпечення та захист інформації та ін.

Структура Держфінмоніторингу станом на 01.01.2016 р. затверджена постановою Кабінету Міністрів України відповідно до граничної чисельності, зокрема:

1. Керівництво

Голова Державної служби фінансового моніторингу України

Перший заступник голови Державної служби фінансового моніторингу України

Заступник голови Державної служби фінансового моніторингу України

2. Департамент фінансових розслідувань

3. Департамент координації системи фінансового моніторингу

4. Департамент інформаційних технологій

5. Юридичне управління

6. Управління міжнародного співробітництва

7. Управління планування, виконання бюджету, бухгалтерського обліку

та роботи з персоналом

8. Управління контролю та адміністративно-господарської роботи

9. Сектор організаційно-аналітичного забезпечення роботи керівника

10. Сектор режиму та безпеки.

Затверджена штатна чисельність Держфінмоніторингу становить 237 осіб. Станом на 31 грудня 2014 року в Держфінмоніторингу фактично працювало 218 службовців [55], станом на 01.01.2016 – 202 особи.

У механізмі державного управління Держфінмоніторинг виконує особливі, характерні тільки цій службі функції, тобто напрями реалізації соціально-правового призначення – конкретизовані і доповнені потребами вдосконалення та підвищення ефективності протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом.

Аналіз повноважень, функцій, порядку організації та діяльності Держфінмоніторингу дозволяє зробити висновок, що цей державний орган є адміністративним органом.

Функції Держфінмоніторингу залежно *від сфери діяльності* можна поділити на внутрішні та зовнішні. Внутрішні функції спрямовані на вирішення завдань всередині країни (координаційна, організаційно-методична, аналітична, контрольно-наглядова, регулятивна, інформаційна). Зовнішні – орієнтовані на забезпечувальну діяльність держави на міжнародному рівні (у сфері міжнародного співробітництва).

За змістом правової діяльності виділяють правотворчі, правоохоронні та правозастосовні функції.

За змістом організаційної діяльності можна виділити такі функції: аналітичну, контрольно-наглядову, організаційно-методичну, інформаційну, функцію у сфері міжнародного співробітництва, координаційну, регулятивну. Розглянемо ці функції більш детально.

Аналітична функція. Держфінмоніторинг проводить збір, обробку, аналіз інформації про фінансові операції, що підлягають фінансовому

моніторингу, інші фінансові операції або інформації, що може бути пов’язана з підозрою у легалізації (відмиванні) доходів, одержаних злочинним шляхом.

У межах правового поля важливо забезпечити гарантування банківської таємниці, професійної таємниці для забезпечення прав, свобод і законних інтересів суб’єктів первинного фінансового моніторингу при здійсненні аналітичної функції. У рамках здійснення аналітичної функції Держфінмоніторингом необхідно вказати на те, що на сьогодні немає достатньої кількості фахівців у цій сфері, що також відчувають й інші державні регулятори, які здійснюють регулювання та нагляд у сфері протидії легалізації доходів, одержаних злочинним шляхом.

Контрольно-наглядова функція. Держфінмоніторинг здійснює регулювання та нагляд з урахуванням політики, процедур та систем контролю, оцінки ризиків з метою визначення відповідності заходів, що здійснюються суб’єктами первинного фінансового моніторингу, та зменшення ризиків під час діяльності таких суб’єктів у сфері фінансового моніторингу; проведення планових та позапланових перевірок, у тому числі виїзних; право вимагати від суб’єктів первинного фінансового моніторингу виконання вимог законодавства, а в разі виявлення порушень залучає до відповідальності винних осіб.

У структурі Держфінмоніторингу створено окремий відділ організації наглядової діяльності, який відповідає за питання, пов’язані зі здійсненням функцій нагляду і контролю стосовно: суб’єктів підприємницької діяльності, які надають посередницькі послуги під час здійснення операцій з купівлі-продажу нерухомого майна.

У Законі немає норм, які визначають обов’язки посадових осіб Держфінмоніторингу та встановлюють відповідальність за неналежне їх виконання.

У структурі Держфінмоніторингу відсутні територіальні органи, які б здійснювали функції по запобіганню та протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, фінансуванню тероризму.

Організаційно-методична функція. Держфінмоніторинг проводить аналіз методів і фінансових схем легалізації (відмивання) доходів, одержаних злочинним шляхом. З метою координації та методичного забезпечення суб'єктів первинного фінансового моніторингу з питань запобігання та протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, фахівцями Держфінмоніторингу та суб'єктів державного фінансового моніторингу проводяться навчальні заходи.

Інформаційна функція. Держфінмоніторинг відповідає за створення та забезпечення функціонування єдиної державної інформаційної системи у сфері запобігання та протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом.

Відповідно до розділу D Рекомендацій FATF «Безпека та конфіденційність інформації» одержана, оброблена, збережена або передана ПФР інформація повинна бути належним чином захищеною, передаватися та використовуватися згідно з погодженими процедурами, політикою та чинними законами і нормативно-правовими актами. Тобто ПФР зобов'язаний мати правила, що регулюють питання захисту та конфіденційності такої інформації, включаючи процедури її збереження, передачі та захисту, а також доступу до такої інформації. ПФР повинен забезпечити, щоб його працівники мали необхідний рівень допуску до таємних матеріалів та розуміли свої обов'язки щодо обробки та передачі конфіденційної інформації. ПФР повинен забезпечити обмеження доступу до устаткування та інформації, включаючи до інформаційно-технологічних систем [130].

Міжнародне співробітництво. У рамках міжнародної діяльності Держфінмоніторинг представляє Україну в міжнародних організаціях у сфері запобігання та протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, а також бере участь у розробці й здійсненні відповідних програм міжнародного співробітництва.

Координаційна функція. Держфінмоніторинг повинен координувати контрольно-наглядову діяльність суб'єктів державного фінансового

моніторингу, взаємодіяти з іншими державними органами, з правоохоронними органами. У рамках проведеного дослідження вважаємо доцільно уточнити повноваження Держфінмоніторингу щодо правового механізму його взаємодії як із наглядовими органами, так і з правоохоронними органами. На сьогодні правовий механізм їхньої взаємодії в законодавстві чітко не прописаний.

Регулятивна функція. Держфінмоніторинг відповідно до п. 2.1 ст. 18 Закону вносить пропозиції щодо розроблення законодавчих актів, бере участь в установленому порядку у підготовці інших нормативно-правових актів з питань запобігання та протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом. Але при цьому він не реалізує функції як самостійний державний орган виконавчої влади, якому надані повноваження щодо реалізації державної політики у цій сфері. Для ефективної протидії відмиванню доходів, одержаних злочинним шляхом, важливо, щоб діяльність Дерфінмоніторингу безпосередньо спрямовувалася і координувалася Кабінетом Міністрів України, тобто необхідно вивести його із підпорядкованості Міністерства фінансів України і надати незалежний статус. Практично виходить, що Дерфінмоніторинг як центральний орган виконавчої влади не має можливості реалізувати свої функції в повному обсязі, бо входить до структури Міністерства фінансів України. Управлінський цикл на вищому рівні позбавлений контрольної складової у сфері протидії легалізації доходів, одержаних злочинним шляхом. Статус Дерфінмоніторінгу як незалежного органу необхідно визначити Законом України. Таку саму думку висловлює Буткевич С. А. у своєму дисертаційному дослідженні [38].

Держфінмоніторинг до прийняття Закону (2010 р.) мала статус ЦОВВ із спеціальним статусом і всі питання її правового статусу та взаємовідносин з іншими органами вирішувалися прийняттям законів, що визначали повноваження і порядок її діяльності.

На сьогодні Дерфінмоніторинг є центральним органом виконавчої влади, діяльність якого спрямовується та координується Кабінетом Міністрів України через міністра фінансів.

На основі аналізу юридичної літератури, законодавства можемо визначити, що одним з напрямів удосконалення адміністративного нагляду у досліджуваній сфері є вирішення комплексу завдань, пов'язаних з нормативно-правовим забезпеченням державних регуляторів, удосконаленням механізмів функціонування Держфінмоніторингу, зокрема, видаються неприйнятними чинні на сьогодні норми, що регулюють діяльність у цій сфері і затверджуються Мінфіном України. Суперечність правових норм у тому, що законодавець не надав Держфінмоніторингу належних повноважень для реалізації державної політики.

У Постанові Кабінету Міністрів від 29.07.2015 № 537 визначено, що Держфінмоніторинг, відповідно до покладених на Службу завдань, узагальнює практику застосування законодавства з питань, що належать до компетенції Служби, розробляє пропозиції щодо вдосконалення законодавчих актів, актів Президента України та Кабінету Міністрів України, нормативно-правових актів міністерств та в установленому порядку подає їх міністрові фінансів [170, (п. 4.1)]. Розробка і затвердження підзаконних правових актів, що регулюють діяльність, повинні бути віднесені до компетенції Держфінмоніторингу, а посада голови повинна вноситися Прем'єр-міністром без погоджень і подання кандидатури міністром фінансів України.

У 29 Рекомендації FATF (лютий 2012), зокрема у пункті 7, зазначено, що ПФР повинен бути операційно незалежним та автономним, а саме: (а) мати повноваження та можливість незалежно здійснювати свої функції, тобто приймати автономне рішення, здійснювати аналіз, здійснювати запит та/або направляти або передавати специфічну інформацію; (б) мати можливість укладати угоди або залучати незалежно інші національні компетентні органи або іноземні органи з метою обміну інформацією; (в) якщо він створений у межах існуючої структури іншого органу повинен мати основні функції, ***що відрізняються від функцій іншого органу*** і;(г) мати можливість отримати та використовувати ресурси, необхідні для виконання його функцій, на індивідуальній або постійній основі, бути незалежним від будь-якого

політичного, урядового або галузевого впливу або втручання, що може вплинути на його операційну незалежність [130].

Відповідно до 40 рекомендацій ФАТФ (рекомендація А2 Національне співробітництво та координація) країни повинні мати національну політику по боротьбі з відмиванням коштів, фінансуванням тероризму з урахуванням визначених ризиків, які повинні регулярно переглядатися, а також визначити орган або ***забезпечити координацію*** чи інший механізм, що буде відповідати за таку політику.

Країни повинні забезпечити, щоб органи, які визначають політику, підрозділ фінансової розвідки, правоохоронні органи, органи нагляду та інші компетентні органи на політичному та операційному рівнях ***мали ефективні механізми***, які дозволяли б їм співпрацювати один з одним і там, де це доречно, *координувати* свою діяльність у межах країни з питань розвитку і впровадження політики та заходів протидії відмиванню коштів,

Відповідно до розділу D Рекомендацій FATF «Функціональна незалежність» ПФР повинен бути функціонально незалежним та автономним, тобто ПФР мати повноваження та спроможність вільно здійснювати свої функції, включаючи автономне прийняття рішення щодо аналізу, надсилання запиту та/або передачі конкретної інформації. У всіх випадках це означає, що ПФР повинен мати незалежне право направляти та передавати інформацію до компетентних органів.

У пояснювальній записці до Рекомендації 29 FATF («Підрозділи фінансової розвідки») роз’яснено основні повноваження та функції підрозділу фінансової розвідки (ПФР). Так, серед основних функцій підрозділу фінансової розвідки (ПФР) визначено: **(а) Одержання інформації**; **(б) Аналіз.** ПФР повинні здійснювати такі види аналізу. *Операційний аналіз* використовує наявну інформацію та інформацію, що одержують, для визначення конкретних цілей (наприклад, осіб, активів, кримінальних мереж та асоціацій), щоб відстежити певну діяльність або операції, а також встановити зв’язки між цими цілями та потенційними злочинними доходами і предикатними злочинами до

відмивання коштів або фінансування тероризму. *Стратегічний аналіз* використовує наявну інформацію та інформацію, що одержують, включаючи дані, що можуть бути надані іншими компетентними органами, з метою визначення тенденцій та типології відмивання коштів та фінансування тероризму. **(в) Передача інформації.** ПФР також повинен бути спроможним передавати, за власною ініціативою або на запит, інформацію та результати свого аналізу до відповідних компетентних органів. Для передачі повинні використовуватися спеціалізовані, безпечні та захищені канали [130].

З урахуванням цієї Рекомендації FATF у частині безпечності та захисту інформації доцільно вважати це також одним із факторів, відповідно до якого Держфінмоніторингу необхідно надати незалежний статус.

На підставі аналізу статистичних даних щодо наглядової діяльності Держфінмоніторингу за період 2011–2015 рр., які були надані на запити, встановлено, що робота у цьому напрямі не проводилася на достатньому рівні.

Протягом 2011 року Держфінмоніторингом здійснено 17 планових перевірок суб’єктів первинного фінансового моніторингу, державне регулювання і нагляд за діяльністю яких здійснює Держфінмоніторинг, в 2012 році проведено 40 планових та 1 позапланову перевірку, в 2013 році – 40 планових перевірок (за даними листа № 847/0320-08 від 25.03.2014), в 2014 році – 18 планових перевірок (лист від 27.04.2015 № 1807/0310-11). За 2015 рік у звіті Держфінмоніторингу відсутні дані про наглядову діяльність[55], у 2015 р. перевірки не проводилися у зв’язку із законодавчим обмеженням (Додаток А).

За результатами перевірок: у 2011 р. виявлено 65 порушень, з них: 45 – Закону, 20 – інших нормативно-правих актів, що регулюють діяльність у зазначеній сфері; у 2012 р. виявлено 93 порушення, з них: 58 – Закону, 35 – інших нормативно-правих актів, що регулюють діяльність у цій сфері; у 2013 р. виявлено 64 порушення, з них: 52 – Закону, 12 – інших нормативно-правих актів, що регулюють діяльність у цій сфері; у 2014 р. виявлено порушень

законодавства у сфері фінансового моніторингу у діяльності 5 суб'єктів первинного фінансового моніторингу;

Держфінмоніторингом з питань застосування санкцій за порушення вимог Закону та інших нормативно-правових актів у досліджуваній сфері винесено постанов про застосування штрафу:

за 2011 р. – 13 постанов, з них: 9 – до суб'єктів підприємницької діяльності, які надають посередницькі послуги під час здійснення операцій з купівлі-продажу нерухомого майна, 4 – щодо юридичних осіб, які проводять фінансові операції з товарами за готівку, за умови, що сума такої фінансової операції дорівнює чи перевищує суму 150, 0 тис. грн;

за 2012 р. – 39 постанов, з них: відповідно 26 – постанов (купівля-продаж) та 13 (фінансові операції за готівку на суму вище 150, 0 тис. грн); З відповіді встановлено, що із загальної кількості постанов закрито провадження по 18 (46,2 %), у т. ч. – 14 (35,9 %) у зв'язку із закінченням строків притягнення до відповідальності; по 4 (10,3 %) – у зв'язку з установленням відсутності факту порушень;

за 2013 р. – 34 постанови, з них: відповідно 12 – постанов (купівля-продаж) та 22 (фінансові операції за готівку на суму вище 150, 0 тис. грн); З відповіді встановлено, що із загальної кількості постанов закрито провадження по 16 (47,1 %), в т .ч. – 13 (38,2 %) – у зв'язку із закінченням строків притягнення до відповідальності; по 3 (8,8 %) – у зв'язку із встановленням відсутності факту порушень;

за 2014 р. – до 4 суб'єктів було застосовано штрафні санкції, та по 1 постанові закрито провадження у справі у зв'язку з установленням факту відсутності порушень суб'єктом вимог Закону (Додаток Б).

За результатами розгляду матеріалів перевірок до суб'єктів первинного фінансового моніторингу у 2011 році застосовано штрафні санкції на загальну суму 32, 98 тис. грн, з яких сплачено в дохід державного бюджету 31, 28 тис. грн (94,8 %) У 2012 році накладено штрафних санкцій на суму 27, 54 тис. грн, сплачено 26, 69 тис. грн (96,9 %). За наданою Держфінмоніторингом

інформацією, менша сума сплачених штрафів у 2011–2012 рр. пояснюється оскарженнями постанов у судовому порядку. У 2013 р. накладено 22,44 тис. грн, сплачено 22,44 тис. грн (100 %), у 2014 р. накладено штрафних санкцій на суму 1,02 тис. грн, сплачено у повному обсязі.

За 2011–2013 рр. повторних (протягом року) порушень суб'єктами первинного фінансового моніторингу вимог Закону не встановлено. Держфінмоніторингом на виконання статей 18 та 20 Закону підготовлено та направлено рішення про зупинення проведення фінансових операцій у 2011 р. 91 рішення, в 2012 р. – 120 рішень та 6 доручень.

У Звітах Державної служби фінансового моніторингу України [55] за період з 2014 до 2015 роки взагалі відсутній розділ щодо наглядової діяльності Держфінмоніторингу як державного суб'єкта фінансового моніторингу, а також будь-яка інформація в частині її правозастосовної діяльності та дані про координуючу діяльність Держфінмоніторингу з іншими суб'єктами державного регулювання в частині нагляду у досліджуваній сфері (У листі на питання щодо узагальненої інформації з зазначеного вище питання Держфінмоніторинг зазначив, що він не є розпорядником такої інформації, лист від 25.03.2014 № 847/ 0320-08).

Протягом 2015 року у зв'язку з законодавчо введеним обмеженням на проведення контролюючими органами перевірок суб'єктів підприємницької діяльності, які надають посередницькі послуги під час здійснення операцій з купівлі-продажу нерухомого майна, Держфінмоніторингом перевірки не проводилися (лист від 08.04.2016 № 1601/ 0340-08).

Правовий статус, принципи організації та діяльності **Національного банку України** визначено Конституцією України та Законом України «Про Національний банк України».

У структурі Національного банку України функціонує Департамент фінансового моніторингу. Основними функціями служби є регулювання та нагляд за дотриманням банками, платіжними організаціями та членами платіжних систем, що є банківськими установами, філіями іноземних банків,

вимог законодавства України у сфері запобігання та протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом; та за небанківськими фінансовими установами-резидентами, які є платіжними організаціями та/або членами/учасниками платіжних систем (у частині надання ними фінансової послуги щодо переказу коштів на підставі відповідних ліцензій Національного банку України) [154].

Національний банк видає нормативно-правові акти з питань, віднесених до його повноважень, які є обов’язковими для органів державної влади і органів місцевого самоврядування, банків, підприємств, організацій та установ незалежно від форм власності, а також для фізичних осіб.

Нормативно-правові акти Національного банку видаються у формі постанов Правління Національного банку, а також інструкцій, положень, правил, що затверджуються постановами Правління Національного банку.

Нормативно-правові акти Національного банку підлягають обов’язковій державній реєстрації в Міністерстві юстиції України та набирають чинності відповідно до законодавства України.

Для здійснення своїх функцій Національний банк України має право безоплатно одержувати від банків, банківських об’єднань та юридичних осіб, які отримали ліцензію Національного банку України, а також від осіб, стосовно яких Національний банк України здійснює наглядову діяльність відповідно до Закону України «Про банки і банківську діяльність», інформацію про їхню діяльність та пояснення стосовно отриманої інформації і проведених операцій.

З метою запобігання використанню банківської системи для легалізації (відмивання) доходів, одержаних злочинним шляхом, постановою Правління Національного банку України від 26.06.2015 № 417 затверджено Положення про здійснення банками фінансового моніторингу, яким встановлено вимоги щодо порядку:

– виявлення та реєстрації банками фінансових операцій, що підлягають фінансовому моніторингу, стосовно яких є достатні підстави підозрювати, що вони пов’язані, стосуються або призначені для фінансування тероризму;

– ідентифікації, верифікації та вивчення клієнтів з урахуванням установлених банком критеріїв ризиків;

– надання банками Державній службі фінансового моніторингу України інформації відповідно до вимог законодавства України з питань запобігання легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом;

– забезпечення управління ризиками легалізації (відмивання) доходів, одержаних злочинним шляхом;

– зупинення, поновлення фінансових операцій та виконання рішень (доручень, запитів) Державної служби фінансового моніторингу України;

– погодження призначення та звільнення відповідального працівника банку.

Відповідно до зазначеного вище Положення, банк зобов’язаний розробити та затвердити такі окремі внутрішні документи з питань фінансового моніторингу, що мають оновлюватися з урахуванням змін до законодавства України та подій, що можуть вплинути на ризики легалізації кримінальних доходів/фінансування тероризму:

1) Правила фінансового моніторингу банку;

2) Програму ідентифікації, верифікації та вивчення клієнтів банку;

3) Програму(и) здійснення фінансового моніторингу за напрямами діяльності банку в процесі обслуговування клієнтів (розрахункових, касових операцій, вкладних (депозитних) операцій, валютних операцій, операцій з цінними паперами, кредитних операцій тощо).

4) Програму управління комплаєнс-ризиком фінансового моніторингу;

5) Програму навчання та підвищення кваліфікації працівників банку.

Національний банк України здійснює банківський нагляд у формі інспекційних перевірок та безвиїзного нагляду у порядку, встановленому Положенням про порядок організації та проведення перевірок з питань

запобігання та протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, або фінансуванню тероризму, затвердженим постановою Правління Національного банку України від 20.06.2011 № 197.

Тому пріоритетними завданнями на сьогодні є підвищення рівня якості управління і внутрішнього контролю в банках, зниження ризиків у їх діяльності, а також удосконалення діяльності Національного банку України у сфері банківського регулювання і нагляду. Важливою є інформація про визнані в міжнародній практиці методики, що застосовуються в системі банківського регулювання та нагляду в Україні, а також підходи, орієнтовані на ризики, які знайшли відображення, зокрема, в документах Базельського комітету з банківського нагляду, та отримали позитивну оцінку МВФ і Світового банку.

У разі порушення банками, філіями іноземних банків вимог цього Закону, нормативно-правових актів Національного банку України, що регулюють діяльність у сфері запобігання та протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, фінансуванню тероризму та фінансуванню розповсюдження зброї масового знищення, Національний банк України адекватно вчиненому порушенню або рівню загрози інтересам вкладників чи інших кредиторів банку має право застосувати заходи впливу відповідно та у порядку, визначеному Законом України «Про банки і банківську діяльність» та нормативно-правовими актами Національного банку України [72].

Національним банком України протягом 2011 році проведено 193 планових та 12 позапланових перевірок банків щодо дотримання ними вимог законодавства у сфері запобігання та протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, у 2012 році – відповідно 218 та 8 перевірок, у 2013 – 188 та 5, у 2014 – 162 та 42, у 2015 – 56 та 20, а також складено акти безвиїзного нагляду – 16. За результатами вказаних перевірок кількість виявлених порушень становила: у 2011 році – 2 482, у 2012 році – 2 257, у – 2013 році – 3 019, у 2014 – 3 411, у 2015 – 1 56 4 (Додатки № А/7-10).

Типовими порушеннями законодавства у досліджуваній сфері були: недотримання порядку реєстрації фінансових операцій (28,99 % – дані за 2013 р., додаток № А/7), недотримання порядку ведення електронних анкет клієнтів (19,42 %), нездійснення ідентифікації клієнтів та осіб, уповноважених діяти від їх імені, не вивчення діяльності клієнтів (8,71 %), не виявлення операцій, що підлягають фінансовому моніторингу (6,36 %), недотримання порядку надання інформації Спеціально уповноваженому органу (5,93 %), нездійснення уточнення інформації щодо ідентифікації та вивчення клієнта, не приведення у відповідність до вимог законодавства ідентифікації наявних клієнтів (4,04 %), недотримання термінів надання Спеціально уповноваженому органу на його запити додаткової інформації про фінансові операції, що стали об’єктом фінансового моніторингу, та іншої інформації (3,94 %), подання до Національного банку України недостовірної статистичної звітності з питань фінансового моніторингу (3,58 %), нездійснення аналізу фінансових операцій з метою виявлення фінансових операцій, що підлягають фінансовому моніторингу (2,92 %).

За результатами перевірок були застосовані штрафні санкції:

– у 2011 році – до 50 банків, сума накладених на банки штрафів становила 833 тис. грн (сплачено у повному обсязі);

– у 2012 – до 68 банків, сума штрафів – 651 тис. грн (сплачено – 582 тис. грн, не сплатили 2 банки – 69 тис. грн, що становить 10,6 % внаслідок продовження судових проваджень);

– у 2013 році – до 80 банків, сума штрафних санкцій – 708 тис. грн сплачена банками у повному обсязі;

– у 2014 році – 1263 тис. грн (сплачено 1223 тис. грн, що становить 96,8 %, не сплатив 1 банк, подано позов до суду Нацбанком);

– у 2015 році – 4670 тис. грн (сплачено 1645 тис. грн, що становить 35,2 %, підстави визначено у додатку № А/10).

Банки протягом 2011–2013 років допускали повторні (протягом року) порушення вимог законодавства з питань фінансового моніторингу, за які

Національний банк України застосовував до цих банків штрафні санкції на підставі ч. 4. ст. 23 Закону (статистика таких порушень НБ України не надана, додаток № Б/7). У 2014 році за допущення повторних порушень законодавства застосовано до 13 банків санкції у вигляді штрафів (Додаток № А/9).

Також Національним банком України у 2011 та 2012 роках було здійснено зупинення окремих банківських операцій – 1 раз кожного року (Додаток № А/7).

Протягом 2014–2015 років НБУ до банків прийнято рішення про застосування до суб'єкта первинного фінансового моніторингу санкції у вигляді (кількість):

– тимчасового відсторонення посадової особи від посади до усунення порушення у 2014 р. – 2, у 2015 р – 0;

– анулювання ліцензії або іншого спеціального дозволу на право провадження певних видів діяльності, у 2014 – 0, 2015 р. – 1;

– обмеження, зупинення чи припинення здійснення окремих видів здійснюваних банком операцій у 2014 – 7, у 2015 – 1 (Додатки № Б/9-10).

Кабінетом Міністрів України та Національним банком України прийнято Постанову від 11.02.2016 № 103 «Про затвердження плану заходів на 2016 рік із запобігання та протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, фінансуванню тероризму» та Постанову від 11.03.2015 № 99 (план на 2015 р). Відповідно до зазначених вище постанов, такі органи, як Держфінмоніторинг, Мінфін, Мін'юст, Мінінфраструктури, Мінекономрозвитку, МВС, Міністерство доходів, Держфінінспекція, Національний банк, СБУ (за згодою), НКЦПФР (за згодою), Нацкомфінпослуг (за згодою), зобов'язані забезпечувати виконання покладених на них функцій у цій сфері [173; 174].

Відповідно до Закону України «Про державне регулювання ринку цінних паперів в Україні» державне регулювання ринку цінних паперів здійснює **Національна комісія з цінних паперів та фондового ринку (далі – НКЦПФР)**.

Указом Президента України № 1063/2011 від 23.11.2011 р. регламентовано положення «Про Національну комісію з цінних паперів та фондового ринку» (у Положенні серед основних завдань визначено функції щодо державного регулювання та нагляду у досліджуваній сфері) з метою комплексного правового регулювання відносин, що виникають на ринку цінних паперів, забезпечення захисту інтересів громадян України та держави, запобігання зловживанням та порушенням у цій сфері [215].

НКЦПФР є державним колегіальним органом, підпорядкованим Президенту України, підзвітним Верховній Раді України. До системи органу входять Національна комісія з цінних паперів та фондового ринку, її центральний апарат і територіальні органи. У своїй діяльності Комісія керується Конституцією та законами України, постановами Верховної Ради, указами і розпорядженнями Президента України, актами Кабінету Міністрів України, міжнародними договорами України, а також Положенням про Національну комісію з цінних паперів та фондового ринку.

НКЦПФР утворюють у складі Голови Комісії та шести членів Комісії. Голову Комісії та її членів призначають на посади та звільняють з них згідно з указами Президента України. Основною формою роботи Комісії є засідання, які проводяться за рішенням Голови Комісії за необхідності, але не рідше одного разу на місяць [155] .

НКЦПФР затверджено Положення від 17.03.2016 № 309 «Про здійснення фінансового моніторингу професійними учасниками ринку цінних паперів»; від 11.12.2012 № 1766 «Про затвердження Правил розгляду справ про порушення вимог законодавства щодо запобігання та протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, фінансуванню тероризму та застосування» [184].

У структурі НКЦПФР функціонує відділ фінансового моніторингу у складі Департаменту контрольно-правової роботи. До функцій його віднесено регулювання і нагляд за професійними учасниками ринку цінних паперів у

сфері фінансового моніторингу та методичне забезпечення діяльності вказаних установ.

НКЦПФР протягом 2011 року проведено 287 перевірок суб'єктів – професійних учасників ринку цінних паперів, з яких 130 позапланових; у 2012 році – 178 перевірок, з яких 111 позапланових; у 2013 – 190 перевірок, позапланових – 102, у 2014 р.– 70 перевірок, з них 21 позапланових, у 2015 р. – 35, з них 6 позапланових (Додаток А/11-16).

За 2011 рік застосовано штрафних санкцій до 63 СПФМ, сума накладених штрафів становила 192,45 тис. грн, сплачених – 126,05 тис. грн (65,5 %), у 2012 році – 47 СПФМ, накладено – 108,73 тис. грн, сплачено – 81,7 тис. грн (75,1 %); у 2013 році – 69 СПФМ, накладено – 209,06 тис. грн , сплачено – 142,46 тис. грн (68,1 %).

За 2014 рік проведено 45 перевірок СПФМ, з них: 21 – позапланових, за результатами яких виявлено 173 порушення, до 45 СПФМ було застосовано штрафні санкції на суму 110,67 тис. грн (сплачено – 83,98 тис. грн (75,9 %)). За зазначений період було притягнуто 6 посадових осіб до адміністративної відповідальності за статтею 188-34 КУпАП.

За 2015 рік проведено 35 перевірок СПФМ, з них: 6 – позапланових, за результатами яких виявлено 113 порушень, до 17 СПФМ було застосовано штрафні санкції на суму 128,7 тис. грн (сплачено – 87,9 тис. грн (68,3 %)). За цей період було притягнуто 9 посадових осіб до адміністративної відповідальності за статтею 166-9 КУпАП (Додаток А/16).

Пунктом 4 розділу X Правил розгляду справ про порушення вимог законодавства щодо запобігання та протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, або фінансуванню тероризму та застосуванню санкцій, затверджених рішенням Національної комісії з цінних паперів та фондового ринку від 11.12.2012 № 1766, у разі невиконання юридичною особою рішення (постанови) про накладення санкції за правопорушення у встановлений строк воно (вона) передається уповноваженим підрозділом

Комісії до органів державної виконавчої служби для примусового виконання [184].

Національна комісія, що здійснює державне регулювання у сфері ринків фінансових послуг України (Нацкомфінпослуг) як колегіальний орган утворюється у складі Голови Комісії та шести членів Нацкомфінпослуг. Голова та члени Нацкомфінпослуг призначаються на посади та звільняються з посад Президентом України виданням відповідного указу. Термін повноважень Голови та члена Нацкомфінпослуг становить шість років. Нацкомфінпослуг набуває повноважень з моменту призначення більшості її загального кількісного складу [213].

У структурі Національної комісії створено Департамент розвитку ринків фінансових послуг та міжнародного співробітництва, до якого включено відділ фінансового моніторингу. Відповідно до Положення про Департамент до його функцій входить, відповідно до пункту 2.15, забезпечення реалізації державної правової політики у сфері запобігання та протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, або фінансуванню тероризму, забезпечення виконання Нацкомфінпослуг у межах своїх повноважень функції суб’єкта державного фінансового моніторингу [156].

Розпорядженням Нацкомфінпослуг від 16.12.2010 р. № 969 було затверджено Інструкцію з оформлення матеріалів про адміністративні правопорушення та накладення адміністративних стягнень у Державній комісії з регулювання ринків фінансових послуг України; від 01.10.2015 № 2372 «Про затвердження Порядку застосування санкцій, передбачених Законом України «Про запобігання та протидію легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, фінансуванню тероризму та фінансуванню розповсюдження зброї масового знищення», пред’явлення вимог та здійснення контролю за їх виконанням [...]; від 24.02.2011 № 102 «Про внесення змін до Положення про здійснення фінансового моніторингу фінансовими установами»[185; 186].

Національною комісією, що здійснює державне регулювання у сфері ринків фінансових послуг, протягом 2011 року проведено 519 перевірок (з яких 93 – позапланових) суб'єктів первинного фінансового моніторингу щодо дотримання вимог законодавства у сфері запобігання та протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, фінансуванню тероризму (детально Аналітична довідка, Додаток Б/17-20). У розрізі видів суб'єктів протягом 2011 року було проведено такі перевірки, враховуючи позапланові: страхових компаній – 193, установ недержавного пенсійного забезпечення – 26, кредитних установ – 146, фінансових компаній – 54, ломбардів –100. За результатами вказаних перевірок виявлено 728 порушень вимог законодавства у сфері запобігання та протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, та застосовано до суб'єктів первинного фінансового моніторингу – порушників штрафних санкцій на загальну суму 808,825 тис. грн.

Інформацію за 2012–2015 роки щодо контрольно-наглядової діяльності Нацкомфінпослуг подано у аналітичній довідці (Додаток А/17-20).

За період з 01.01.2014 по 31.08.2014 Нацкомфінпослуг проведено 128 перевірок СПФМ з питань дотримання вимог законодавства у сфері запобігання та протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, у тому числі:

– 98 планових перевірок;

– 30 позапланових перевірок.

Структура СПФМ, перевірених у 2014 році з питань фінансового моніторингу, така:

64 – страховики (перестраховики) та страхові брокери;

24 – кредитні спілки та інші кредитні установи;

13 – ломбарди;

17 – фінансові компанії;

8 – адміністратори НПФ;

2 – представництва.

Враховуючи обмеження щодо проведення перевірок, передбачені статтею 31 Закону України «Про Державний бюджет України на 2014 рік», Нацкомфінпослуг з вересня 2014 року перевірки не проводилися. Під час проведення перевірок у діяльності 91 СПФМ виявлено порушення, що становить 71 % від загальної кількості перевірених установ.

За результатами аналізу порушень, встановлених під час проведених перевірок у 2014 році, найпоширенішими порушеннями, допущеними піднаглядними суб'єктами у сфері фінансового моніторингу, є: 1) несвоєчасне виявлення фінансових операцій, що підлягають фінансовому моніторингу; 2) порушення порядку реєстрації фінансових операцій; 3) неповідомлення (несвоєчасне повідомлення) Спеціально уповноваженого органу про здійснення операцій, які відповідно до законодавства підлягають обов'язковому фінансового моніторингу; 4) несвоєчасне забезпечення підвищення кваліфікації працівника, відповідального за проведення фінансового моніторингу.

За результатами перевірок, якими встановлено порушення вимог законодавства, Нацкомфінпослуг винесено 91 постанову про застосування штрафу за невиконання (неналежне виконання) вимог Закону України «Про запобігання та протидію легалізацію) доходів, одержаних злочинним шляхом, фінансуванню тероризму» та/або нормативно-правових актів, що регулюють діяльність у сфері запобігання та протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом. Загальна сума застосованих штрафних санкцій становить 957,1 тис. грн [Інформація за 2014 рік отримана: http://nfp.gov.ua/content/rzviti-nackomfinposlug.html].

Відповідно до Закону України від 28.12.2014 № 71-VIII «Про внесення змін до Податкового кодексу України та деяких законодавчих актів України щодо податкової реформи» встановлено обмеження щодо перевірок контролюючих органів на 2015–2016 рік, а саме: з дозволу Кабінету Міністрів України, за заявкою суб'єкта господарювання щодо його перевірки, згідно з рішенням суду, згідно з вимогами Кримінального процесуального кодексу

України тощо. Відповідно до листа від 07.04.2016 р. № 2778/17-12 у 2015 р. перевірки суб'єктів первинного фінансового моніторингу не проводилися (Додаток А/20).

У **Міністерстві фінансів України** у складі Департаменту податкової, митної політики та методології бухгалтерського обліку функціонує відділ з питань державного фінансового моніторингу. Основними функціями відділу є: 1) контроль за виконанням СПФМ вимог законодавства, що регулює відносини у сфері протидії легалізації, шляхом проведення планових та позапланових перевірок, а в разі виявлення порушень законодавства – вжиття відповідних заходів; 2) надання методологічної, методичної та іншої допомоги СПФМ; 3) розробка та опрацювання проектів законодавчих актів з питань протидії легалізації доходів, одержаних злочинним шляхом.

У Положенні про Міністерство фінансів України, затвердженому Постановою Кабінету Міністрів України від 20.08.2014 № 375, серед основних завдань п. 4 (ч. 77) визначено контрольно-наглядову діяльність у сфері протидії легалізації доходів, одержаних злочинним шляхом, щодо суб'єктів господарювання, які проводять лотереї або будь-які інші азартні ігри, суб'єктів господарювання, які здійснюють торгівлю дорогоцінними металами і дорогоцінним камінням та виробами з них, аудиторів, аудиторських фірм, фізичних осіб – підприємців, які надають послуги з бухгалтерського обліку.

Наказами Міністерства фінансів України затверджено ряд нормативно-правових актів: від 06.05.2015 № 489 «Про затвердження Порядку проведення перевірок Міністерством фінансів України суб'єктів первинного фінансового моніторингу»; від 18.07.2011р. № 890 «Про утворення Комісії Міністерства фінансів України з питань застосування санкцій за порушення вимог Закону України «Про запобігання та протидію легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, або фінансуванню тероризму» та/або нормативно-правових актів, що регулюють діяльність у сфері запобігання та протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом»; від

23.04.2015 № 460 «Про деякі питання застосування санкцій Міністерством фінансів» [145].

На підставі аналітичного дослідження статистичних даних встановлено, що протягом 2011–2012 років виявлено фактів порушень законодавства у 12 суб'єктів первинного фінансового моніторингу, застосовано штрафних санкцій на суму 100,3 тис. грн, сплачено – 61,2 тис. грн (61 %), (Додаток № А/21). Дані про кількість перевірок за зазначений вище період не надано.

У 2013 р. проведено 19 перевірок, з них: 2 – позапланові, виявлено 11 фактів порушень законодавства, застосовано штрафних санкцій на загальну суму 23,8 тис. грн, сплачено – 27,2 тис. грн (з урахуванням санкцій у 2012 р., у зв'язку з цим аналіз повноти сплати штрафів за цей період здійснити не можливо) (Додаток № А/22).

У 2014 р. проведено 9 перевірок, під час яких виявлено фактів порушень законодавства у 4 суб'єктів первинного фінансового моніторингу, застосовано штрафних санкцій на суму 13,6 тис. грн, сплачено 18,7 тис. грн з урахуванням застосованих санкцій у 2013 р.) (Додаток № А/23).

У 2015 р. перевірки Міністерством фінансів СПФМ не проводилися (Додаток № А/24).

У Положенні про **Міністерство інфраструктури України**, затвердженому Постановою Кабінету Міністрів України від 30.06.2015 № 460, згідно з ст. 3.57, основними завданнями Мінінфраструктури є здійснення відповідно до законодавства державного контролю та нагляду за діяльністю суб'єктів первинного фінансового моніторингу (операторів поштового зв'язку) у сфері запобігання та протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом.

Міністерством прийнято ряд нормативно-правових актів: накази від 28.09.2010 р. № 710 «Про затвердження Порядку розгляду Міністерством транспорту та зв'язку України справ про порушення вимог законодавства, що регулює діяльність у сфері запобігання та протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, та застосування санкцій» [140]; від

15.11.2010 р. № 823 «Про затвердження Порядку проведення перевірок Міністерством транспорту та зв'язку України суб'єктів первинного фінансового моніторингу» [138]; від 03.09.2015 № 347 «Про затвердження Інструкції з оформлення матеріалів про адміністративні правопорушення» [139].

У структурі Міністерства інфраструктури України створено окремий відділ внутрішніх розслідувань та запобігання корупційним та економічним правопорушенням. До функцій вказаного відділу віднесено регулювання і нагляд за суб'єктами, які здійснюють поштові грошові перекази у сфері фінансового моніторингу та методичне забезпечення діяльності вказаних установ.

У 2012 році було здійснено 3 планові перевірки, в 2013 – 8 перевірок, штрафні санкції не застосовувалися. У 2014 та 2015 роках проведено відповідно 2 та 1 (Чернівецька дирекція УДППЗ «Укрпошта») планові перевірки, відповідно до яких було виявлено окремі недоліки (Додаток А/25-28).

Міністерство юстиції України здійснює адміністративно-правове регулювання відносин, що стосуються організації та здійснення фінансового моніторингу та нагляду у сфері запобігання та протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, щодо нотаріусів, адвокатів та інших осіб, які надають юридичні послуги.

Відповідно до Положення про Міністерство юстиції України, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 02.07.2014 № 228 п. 8 серед основних його завдань визначено протидію легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом (щодо нотаріусів, адвокатів та інших осіб, які надають юридичні послуги).

У структурі Міністерства юстиції України створено окремий відділ фінансового моніторингу осіб, які надають юридичні послуги Департаменту нотаріату та фінансового моніторингу.

З метою адміністрування при здійсненні нагляду за суб'єктами первинного фінансового моніторингу Міністерством юстиції України розроблено та зареєстровано п'ять нормативних актів, які зобов'язані врегулювати всі питання при здійсненні повноважень міністерством щодо наглядової діяльності, зокрема: від 16.10.2015 № 2011/5 «Про затвердження Положення про процедуру застосування запобіжних заходів щодо держав, які не виконують або неналежним чином виконують рекомендації міжнародних, міжурядових організацій, задіяних у сфері боротьби з легалізацією (відмиванням) доходів, одержаних злочинним шляхом, фінансуванням тероризму та фінансуванням розповсюдження зброї масового знищення»; наказ від 12.03.2016 № 672/5 Інструкцію з оформлення матеріалів про адміністративні правопорушення [149]; від 28.05.2015 № 810/5) «Про затвердження Порядку розгляду справ про порушення вимог законодавства, що регулює діяльність у сфері запобігання та протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, фінансуванню тероризму та фінансуванню розповсюдження зброї масового знищення, та застосування санкцій» [152]; наказ від 13.05.2015 № 673/5 «Про затвердження Порядку проведення перевірок Міністерством юстиції України та його територіальними органами суб'єктів первинного фінансового моніторингу» [151]; від 18.06.2015 № 999/5 «Про затвердження Положення про здійснення фінансового моніторингу суб'єктами первинного фінансового моніторингу, державне регулювання та нагляд за діяльністю яких здійснює Міністерство юстиції України» [150].

У ст. 8 (абзац 5) Закону України «Про нотаріат» визначено, що подання нотаріусом в установленому порядку та у випадках, передбачених Законом України «Про запобігання та протидію легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, фінансуванню тероризму та фінансуванню розповсюдження зброї масового знищення», інформації центральному органу виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері запобігання та протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом,

фінансуванню тероризму та фінансуванню розповсюдження зброї масового знищення, не є порушенням нотаріальної таємниці. Відповідна норма встановлена також у Законі України «Про адвокатуру» (ч. 6 ст. 22).

Крім застосування фінансових санкцій, за повторне аналогічне протягом одного року порушення нотаріусом вимог Закону та/або нормативно-правових актів, що регулюють діяльність у сфері запобігання та протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, статтею 12 Закону «»Про нотаріат» передбачено випадки анулювання свідоцтва про право на зайняття нотаріальною діяльністю. Так, свідоцтво про право на зайняття нотаріальною діяльністю може бути анульовано Міністерством юстиції України, зокрема у випадку неодноразового порушення нотаріусом чинного законодавства при вчиненні нотаріальних дій або грубого порушення закону, яке завдало шкоди інтересам держави, підприємств, установ, організацій, громадян.

Рішення про анулювання свідоцтва про право на заняття нотаріальною діяльністю може бути оскаржено до суду.

Разом із встановленою відповідальність за порушення вимог Закону у сфері протидії відмиванню доходів, одержаних злочинним шляхом, за порушення вимог Закону «Про адвокатуру», інших актів законодавства України, що регулюють діяльність адвокатури, Присяги адвоката України рішенням дисциплінарної палати кваліфікаційно-дисциплінарної комісії до адвоката можуть бути застосовані такі дисциплінарні стягнення (ст. 16 Закону «Про адвокатуру»):

1) попередження;

2) зупинення права на заняття адвокатською діяльністю на строк від одного місяця до одного року;

3) для адвокатів України – позбавлення права на заняття адвокатською діяльністю з наступним виключенням з Єдиного реєстру адвокатів України, а для адвокатів іноземних держав – виключення з Єдиного реєстру адвокатів України [71].

Рішення про накладення дисциплінарного стягнення може бути оскаржено до Вищої кваліфікаційної комісії адвокатури або в судовому порядку.

Міністерством юстиції України та його територіальними органами протягом 2011–2013 років було проведено 5227 планових та 110 позапланових перевірок суб'єктів первинного фінансового моніторингу – нотаріусів, адвокатів, осіб, які надають юридичні послуги (Детальна інформація представлена у аналітичній довідці, Додаток А/ЗЗ-36).

У 2014 р. проведено 1392 планові та 90 позапланових перевірок, за наслідками яких виявлено 1780 порушень законодавства у сфері запобігання та протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом. Було прийнято 856 рішень про застосування штрафних санкцій до СПФМ на суму 363, 68 тис. грн. Дані про повноту сплати штрафів не надані.

У 2015 р. проведено 1273 планові та 58 позапланових перевірок, за наслідками яких виявлено 1204 порушень законодавства у сфері запобігання та протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом. Було прийнято 497 рішень про застосування штрафних санкцій до СПФМ на суму 147,71 тис. грн. Дані про повноту сплати штрафів не надано.

Найбільш поширеними порушеннями вимог законодавства є :

1) неналежне виконання обов'язку щодо здійснення ідентифікації клієнтів;
2) порушення порядку та строків надання до Держфінмоніторингу інформації щодо постановки нотаріуса як суб'єкта первинного фінансового моніторингу на облік, а також про зміну відомостей.

Міністерство економічного розвитку і торгівлі України відповідно до Положення про Міністерство економічного розвитку і торгівлі України, затвердженого Постановою Кабінету Міністрів України від 20.08.2014 № 459, виконує повноваження суб'єкта державного фінансового моніторингу щодо товарних та інших бірж, що проводять фінансові операції з товарами; згідно з Законом України «Про запобігання та протидії легалізації

(відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, фінансуванню тероризму та фінансуванню розповсюдження зброї масового знищення».

Наказом Мінекономрозвитку від 18.11.2013 № 1320 затверджено Положення про Комісію Міністерства економічного розвитку і торгівлі України з питань застосування санкцій за порушення вимог Закону України [133]. Відповідно до зазначеного наказу утворюється Комісія у складі голови, заступника голови, членів та секретаря. У розділі II наказу, що має назву «Основні завдання та функції Комісії», визначено тільки повноваження Комісії, а саме:

1) розгляд актів перевірок суб'єктів первинного фінансового моніторингу, документів, які підтверджують факти порушень, заперечень до актів перевірок (за наявності) та інших матеріалів перевірок;

2) вирішення питань про застосування до суб'єктів санкцій за порушення вимог Закону;

3) визначення розміру штрафу;

4) ініціювання звернення до суду з позовною заявою про стягнення із суб'єкта відповідної суми штрафу в разі його несплати протягом установленого строку.

За результатами розгляду справи Комісія може прийняти одне з таких рішень:

1) про накладення штрафу на суб'єкта за вчинене правопорушення;
2) про закриття провадження у справі.

Факти порушень вимог законодавства виявляються службовими особами Мінекономрозвитку під час здійснення нагляду за діяльністю відповідних суб'єктів, зокрема шляхом проведення планових та позапланових перевірок [137]. Процедура розгляду Міністерством економічного розвитку і торгівлі України (далі – Мінекономрозвитку) справ та застосування санкцій за порушення товарними та іншими біржами, що проводять фінансові операції з товарами (далі – суб'єкт), вимог Закону визначена наказом Мінекономрозвитку від 14.11.2012 № 1285 [134].

Мінекономрозвитку затверджено Порядок проведення перевірок суб'єктів первинного фінансового моніторингу, наказ від 12.08.2011 № 36; Інструкція з оформлення матеріалів про адміністративні правопорушення, наказ від 22.05.2012 № 601; Порядок розгляду справ про порушення вимог законодавства, що регулює діяльність у сфері запобігання та протидії легалізації доходів, одержаних злочинним шляхом, наказ від 14.11.2012 № 1285.

У Мінекономрозвитку створено і функціонує відділ розвитку інфраструктури товарних ринків у складі Департаменту фінансової політики, до повноважень якого віднесені функції щодо контролю над здійсненням фінансового моніторингу, а також державного регулювання та нагляду за товарними та іншими біржами, що проводять фінансові операції з товарами.

На запит до Мінекономрозвитку України щодо питання притягнення винних осіб у цій сфері до адміністративної відповідальності надана відповідь (вих. № 4602-06/15076-16 від 26.04.2013), в якій зазначено, що у 2011–2012 рр. перевірки не здійснювалися, а відповідно до плану проведення Міністерством перевірок суб'єктів первинного фінансового моніторингу (товарних та інших бірж, що проводять фінансові операції з товарами) щодо дотримання вимог законодавства, заплановані з травня 2013 року. Фактично, адміністративний нагляд за вказаний період не проводився (Додаток А/29-32).

У 2014 р. здійснено 4 планових перевірки СПФМ, якими виявлено 5 порушень законодавства. За результатами розгляду справ про невиконання (неналежне виконання) вимог законодавства Комісією Мінекономрозвитку прийнято рішення про закриття провадження по справах (підстави не вказано). У 2015 році перевірки не проводилися.

Міністерством економічного розвитку і торгівлі України на недостатньому рівні проводиться державне регулювання та нагляд у цій сфері, про що також свідчить відсутність правозастосовної діяльності щодо притягнення винних осіб до адміністративної відповідальності за порушення вимог Закону. Це пов'язано з відсутністю координації з боку Державної

служби фінансового моніторингу України як державного органу, який забезпечує реалізацію державної політики у сфері запобігання та протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, низьким рівнем професійної підготовки службовців, відсутністю належного науково-методичного забезпечення.

Висновки до розділу 1

Адміністративно-правовий статус державного регулятора у сфері запобігання та протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, є встановленими законодавством правами, обов'язками та компетенціями публічного органу управління щодо здійснення організації, координації, регулювання та адміністративного нагляду за діяльністю суб'єктів первинного фінансового моніторингу у сфері запобігання та протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, та застосуванню заходів адміністративного примусу за порушення законодавства у цій сфері.

Державне регулювання у сфері запобігання та протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, у широкому розумінні, включає всю систему заходів, які впроваджуються уповноваженими органами держави для запобігання та протидії правопорушенням у ній. Тоді, як у вузькому розумінні – діяльність уповноважених органів, яка полягає у виданні правових актів у цій сфері та здійсненні нагляду за їх додержанням та виконанням вимог Закону.

Державний контроль у сфері запобігання та протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, запропоновано розуміти як вид управлінської діяльності державного регулятора, спрямованої на досягнення відповідності об'єкта контролю (суб'єкта первинного фінансового моніторингу) встановленим вимогам. За результатами контролю ухвалюється рішення на право здійснення діяльності (ліцензійно-дозвільної, обліково-

реєстраційної, проведення експертиз, досліджень, сертифікації, атестації, інших видів діяльності).

Під *державним наглядом* потрібно розуміти реалізацію повноважень суб'єкта державного фінансового моніторингу щодо перевірки дотримання законів та інших нормативних актів піднаглядними об'єктами. За його результатами видається адміністративний акт, що встановлює факт правового стану піднаглядного об'єкта, внаслідок чого можуть застосовуватися адміністративно-примусові заходи, у тому числі заходи адміністративної відповідальності.

Для державного нагляду як способу забезпечення законності у сфері протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, характерні певні ознаки: 1) об'єктом нагляду виступає законність діяльності СПФМ; 2) суб'єкти державного фінансового моніторингу мають право здійснювати нагляд, проводячи планові та позапланові перевірки, у тому числі виїзні (ч. 1 п. 2 ст. 14); 3) у передбачених випадках, суб'єкти державного фінансового моніторингу мають право застосовувати заходи впливу до суб'єктів первинного фінансового моніторингу за допущені правопорушення.

Аналіз правового статусу суб'єктів державного фінансового моніторингу, характер їх повноважень дає підстави стверджувати, що за сутністю нагляд як процесуальна форма захисту публічних інтересів у сфері запобігання та протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, є адміністративним. Суб'єкти державного фінансового моніторингу, що здійснюють адміністративний нагляд, проводять спостереження за виконанням лише вузького кола спеціальних норм права, що входять до їх компетенції.

Суб'єктами такого адміністративного нагляду є суб'єкти державного фінансового моніторингу, їх посадові особи, на які державою покладено обов'язки зі здійснення наглядових функцій відносно піднаглядних об'єктів і які відповідно до цього наділені певними державно владними повноваженнями. Предмет адміністративного нагляду становлять суспільні

відносини, що виникають у сфері дотримання піднаглядними суб'єктами спеціальних правил, норм, стандартів тощо, встановлених нормативно-правовими актами України у цій сфері. Об'єктами адміністративного нагляду є суб'єкти первинного фінансового моніторингу, щодо яких здійснюється адміністративний нагляд.

Під адміністративним наглядом у сфері запобігання та протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, запропоновано розуміти систему заходів щодо попередження, виявлення й припинення правопорушень, відновлення встановленого порядку й притягнення винних до адміністративної відповідальності, яка реалізується спеціально уповноваженими органами – державними регуляторами та їх посадовими особами за допомогою спеціальних методів та адміністративних процедур. Сутність такого адміністративного нагляду виражається у постійному спеціалізованому спостереженні та юридичній перевірці з боку уповноважених на те державних органів та їх посадових осіб за дотриманням певних правил у діяльності конкретних юридичних і фізичних осіб – суб'єктів підприємницької діяльності (суб'єктів первинного фінансового моніторингу).

Характерними ознаками адміністративного нагляду у сфері запобігання та протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, є такі: 1) це одна з основних правових форм адміністративної діяльності, тісно пов'язаної з юридичною відповідальністю; 2) вона являє собою найбільш масштабний спосіб забезпечення законності в цій сфері; 3) є основним засобом охорони права; 4) здійснює зовнішньовладний вплив на суб'єктів первинного фінансового моніторингу, які не підлеглі наглядовим органам (СДФМ); 5) забезпечує необхідний зв'язок норм права з (юрисдикційними) правозастосовними актами (юридичною відповідальністю за правопорушення) у цілісний механізм правового регулювання.

Систему фінансового моніторингу у сфері запобігання та протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, запропоновано розглядати:

1) у широкому розумінні – як систему адміністративно-правових, фінансово-правових, кримінально-правових, міжнародно-правових, оперативно-розшукових та інших заходів, здійснюваних уповноваженими органами; як систему державного регулювання; 2) у вузькому розумінні – як систему постійного контролю відстеження фінансових операцій уповноважених суб'єктів (первинного) фінансового моніторингу відповідно до встановлених критеріїв, одним із методів якого є фінансовий моніторинг.

На підставі міжнародно-правових рекомендацій та накопленого практичного досвіду в Україні протягом 2000–2016 років було утворено Національну систему запобігання та протидії легалізації доходів, одержаних злочинним шляхом.

Національна система запобігання та протидії легалізації доходів, одержаних злочинним шляхом, є сукупністю адміністративно-правових, фінансово-правових, кримінально-правових, міжнародно-правових та інших заходів, спрямованих на протидію легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом. Зазначена система складається з підсистем, що відрізняються за суб'єктним складом, особливостями правового регулювання й завданнями. Доведено, що до національної системи входять: 1) суб'єкти системи фінансового моніторингу в усіх організаційно-правових формах (інституціональна складова) разом із правоохоронними органами; 2) правові норми, які встановлюють повноваження суб'єктів (правова складова); 3) форми, методи контрольно-наглядової та іншої діяльності (інструментальна складова); 4) підсистеми: внутрішнього контролю (контрольна), адміністративного нагляду та інших заходів (оперативно-розшукових тощо). Обґрунтовано, що сутність адміністративно-правового механізму полягає у системному і цілісному поєднанні усіх елементів.

Нормативно-правова база у досліджуваній сфері відстає від реальних завдань держави. Незважаючи на прийняття нового Закону від 14.10.2014 р., єдині правові механізми проведення адміністративно-наглядових дій суб'єктів державного регулювання та нагляду безпосередньо у Законі не визначено.

В Україні відсутня єдина система кодифікації нормативно-правових актів у цій сфері. Для формування повноцінної правової бази державного фінансового моніторингу не менш важливо, щоб діяльність Державної служби фінансового моніторингу України (далі – ДСФМ) безпосередньо спрямовувалася і координувалася Кабінетом Міністрів України.

Проаналізовано основні етапи формування та розвитку національної системи протидії легалізації доходів, одержаних злочинним шляхом: 1) внесення України у перелік країн, що не беруть участі у боротьбі з легалізацією (відмиванням) доходів, одержаних злочинним шляхом („чорний" список FATF); 2) утворення національної системи протидії легалізації доходів, одержаних злочинним шляхом: прийняття основних нормативно-правових актів, утворення уповноваженого органу, введення відповідних інструментів для ефективного здійснення протидії, виключення України із „чорного" списку FATF; 3) розвиток та удосконалення національного режиму, включаючи його міжнародну складову; 4) визнання того, що правова й інституціональна системи протидії легалізації доходів, одержаних злочинним шляхом, в Україні в цілому відповідають рекомендаціям FATF; 5) удосконалення законодавства у сфері запобігання та протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом; запровадження підходу, заснованого на оцінці ризиків; імплементація положень Конвенції Ради Європи про відмивання, пошук, арешт та конфіскацію доходів, одержаних злочинним шляхом, та про фінансування тероризму від 16 травня 2005 року, нових рекомендацій FATF.

Державні регулятори – це суб'єкти зі спеціальним адміністративно-правовим статусом, який визначає місце такого суб'єкта у сфері запобігання та протидії легалізації доходів, одержаних злочинним шляхом, і конкретизує його правовий стан щодо учасників наглядового процесу.

Під державним регулятором у сфері запобігання та протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, потрібно розуміти орган державного управління, наділений компетенцією у сфері запобігання та протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом,

який здійснює організаційні, координаційні, регулюючі та адміністративно-наглядові функції за діяльністю суб’єктів первинного фінансового моніторингу.

Адміністративно-правовий статус державного регулятора як адміністративно-наглядового органу містить у собі такі основні загальні характеристики:

1) місце в системі державних органів;

2) завдання (попередження адміністративних й інших правопорушень);

3) адміністративні функції (адміністративного нагляду, адміністративного регулювання (ліцензійно-дозвільна, обліково-реєстраційна діяльність), адміністративного посвідчення фактів, що мають юридичне значення (проведення експертиз, досліджень, сертифікації, атестації), функцію притягнення суб’єктів первинного фінансового моніторингу до адміністративної та іншої юридичної відповідальності за правопорушення);

4) адміністративна компетенція – коло спеціальних питань, що виникають під час здійснення наглядової діяльності;

5) адміністративно-владні повноваження (адміністративні права й обов’язки);

6) відповідальність державних регуляторів щодо повноти та професійності реалізації адміністративно-наглядових заходів.

ДР як цілісна система управління повинен при цьому мати науково обґрунтовану організаційну структуру і штати. Посада державного службовця є основним елементом структури органу ДР. Кожна організаційна структура має вертикальний зв’язок між органами управління і горизонтальну побудову окремих підрозділів. Основні функції ДР у досліджуваній сфері такі:

1) беруть участь у розробці законів та інших нормативно-правових актів;

2) здійснюють адміністративний нагляд у сфері протидії легалізації доходів, одержаних злочинним шляхом;

3) забезпечують дотримання законодавства;

4) самостійно виконують комплекс адміністративно-процесуальних дій у рамках провадження у справах про адміністративні правопорушення.

Обґрунтовано положення про необхідність прийняти окремі закони про Національну комісію з цінних паперів та фондового ринку України (НКЦПФР) та Національну комісію, що здійснює державне регулювання у сфері ринків фінансових послуг України (Нацкомфінпослуг), і щодо законодавчого визначення їх центральними державними органами з особливим статусом.

Аналіз повноважень, функцій, порядку організації та діяльності Держфінмоніторингу України дозволяє зробити висновок, що цей державний орган є адміністративним органом. Проведений аналіз штатної структури Держфінмоніторингу України, його напрямів діяльності та функцій показав, що правове регулювання його діяльності на недостатньому рівні відповідає міжнародним стандартам у сфері протидії легалізації доходів, одержаних злочинним шляхом. Відсутність єдиного координуючого центру адміністративно-наглядової діяльності в масштабах усієї країни вимагає внесення змін до Закону, зокрема: визначити статус Дерфінмоніторінгу України як незалежного органу виконавчої влади; нормативно визначити правові механізми його взаємодії як із державними регуляторами (суб’єктами державного фінансового моніторингу), так із правоохоронними органами; нормативно визначити обов’язки посадових осіб Держфінмоніторингу України та їх відповідальність за неналежне виконання. Держфінмоніторингу доцільно розглянути питання щодо необхідності та раціональності створення територіальних підрозділів, підвищення професійного рівня кадрового потенціалу служби.

РОЗДІЛ 2
МОДЕРНІЗАЦІЯ ДІЯЛЬНОСТІ ДЕРЖАВНИХ РЕГУЛЯТОРІВ У СФЕРІ ЗАПОБІГАННЯ ТА ПРОТИДІЇ ЛЕГАЛІЗАЦІЇ (ВІДМИВАННЮ) ДОХОДІВ, ОДЕРЖАНИХ ЗЛОЧИННИМ ШЛЯХОМ, ЗА МІЖНАРОДНИМИ СТАНДАРТАМИ

2.1. Імплементація міжнародних стандартів у сфері протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом

Проблема тінізації економічних відносин актуальна для всіх без винятку країн світу. Більше того, за даними іноземних експертів, у глобальному масштабі ця проблема має тенденцію до загострення. За оцінками Організації економічного співробітництва і розвитку (ОЕСР), тінізація економіки за останні 5 років зростала щорічно на 6,2 %, а загальне економічне зростання становило у середньому 3,5 %. Ця негативна тенденція вступає у суперечність з інтересами довгострокового соціально-економічного розвитку будь-якої країни [235].

FATF визначає обсяги тіньової економіки у високорозвинених країнах на рівні 17 % ВВП, у країнах, що розвиваються — 40 % ВВП, у країнах з перехідною економікою — понад 20 % ВВП. За даними Світового банку, у сфері світової тіньової економіки щорічно виробляється товарів та надається послуг на 8–10 трлн. дол. США.

Легалізовані доходи, одержані злочинним шляхом, утворюють фінансову базу для організованої злочинності й корупції, а також найчастіше є основним джерелом фінансування екстремістських груп, діяльність яких має яскраво виражений транснаціональний характер. Так, за оцінкою Міжнародного валютного фонду, обсяг коштів, що щорічно відмиваються й отримані внаслідок різних злочинів, становить 2–5 % світового валового внутрішнього продукту [236, с. 5].

Міжнародні стандарти протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, фінансуванню тероризму – це визнані у більшості демократичних держав світу еталони діяльності відповідних державних органів щодо запобігання, припинення незаконних проявів з боку окремих осіб, що мають намір одержані неправомірним способом доходи легалізувати, виділивши кошти на терористичні операції, та еталони юридичної відповідальності за такі дії.

Ця діяльність пов’язана з внутрішніми заходами державних органів і діями, спрямованими на міжнародне співробітництво в цій сфері.

Нині головними завданнями в сфері міжнародного співробітництва органів державного регулювання та нагляду є:

– зосередження діяльності на припиненні відтоку за кордон доходів, одержаних злочинним шляхом, фінансування тероризму та фінансування розповсюдження зброї масового знищення;

– негайне виявлення найбільш корумпованих та великих за своїм розміром схем незаконного відтоку фінансових потоків за останні роки та прийняття негайних заходів (разом з правоохоронними органами) щодо повернення їх до України.

Відповідно до міжнародних стандартів Законом України «Про запобігання та протидію легалізації (відмивання) доходів, одержаних злочинним шляхом, фінансуванню тероризму та фінансуванню розповсюдження зброї масового знищення» у розділі VII «Міжнародне співробітництво» визначено загальні засади міжнародного співробітництва у зазначеній сфері (стаття 22) та повноваження державних органів щодо забезпечення міжнародного співробітництва (стаття 23) [72].

Міжнародне співробітництво у сфері запобігання та протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, здійснюється суб’єктами державного фінансового моніторингу за принципом взаємності відповідно до цього Закону, міжнародних договорів України, згода на обов’язковість яких надана Верховною Радою України, інших нормативно-

правових актів з урахуванням рекомендацій та стандартів Групи з розробки фінансових заходів боротьби з відмиванням грошей (FATF), Спеціального експертного комітету Ради Європи з питань оцінки заходів протидії відмиванню коштів та фінансуванню тероризму (MONEYVAL), Європейського Союзу, Світового банку, Міжнародного валютного фонду, Егмонтської групи підрозділів фінансових розвідок, Організації Об'єднаних Націй, з якими Україна і співпрацює.

Проте практичні результати такої діяльності показали, що за останні 4 роки Державною службою фінансового моніторингу та іншими регуляторами не було вжито практично ніяких дієвих заходів щодо відтоку фінансових ресурсів, які незаконно переводилися в офшорні зони, або вивозилися готівкою. Наприклад, унаслідок корупції незаконно проводилися тендери в міністерствах і відомствах на проведення робіт та послуг, закупівлю товарів, і, внаслідок цього, бюджетні кошти виводилися із бюджетів усіх рівнів та перераховувалися на підставні фірми, які і переводили кошти в офшорні зони; рейдерські захвати підприємств, власником майна яких через судові рішення ставали інші особи, які надалі і легалізували це майно та ін. [36]. «Ці кошти (понад 100 млрд. дол.) використовуються як на заохочення масових вбивств, так і на фінансування сепаратизму» [225].

Державна служба фінансового моніторингу України, як державний орган, що здійснює регулювання та нагляд у цій сфері, проводить обмін інформацією з іноземними підрозділами фінансової розвідки відповідно до статуту Егмонтської Групи та Меморандумів про взаєморозуміння. Держфінмоніторингом України за період діяльності укладено 69 Меморандумів про взаєморозуміння з іноземними підрозділами фінансової розвідки (ПФР) [54; 55].

Розвинені країни активно розпочали боротьбу з легалізацією (відмиванням) доходів, одержаних злочинним шляхом. У більшості цих країн створено законодавчу базу для судового переслідування осіб, винних у легалізації доходів, одержаних злочинних шляхом, відпрацьовано систему

заходів щодо конфіскації доходів, отриманих злочинним шляхом, у тому числі регламентовано відповідні заходи протидії цьому виду злочинів і пов'язаний з їхньою реалізацією механізм взаємодії національних правоохоронних і контролюючих органів.

Система міжнародно-правових норм у сфері протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, являє собою засновану на загальних принципах міжнародного права й спеціальних принципах логічну побудову взаємозалежних елементів. В основі системи лежать загальні принципи міжнародного права: принцип суверенної рівності, принцип співробітництва, принцип сумлінного виконання міжнародних зобов'язань.

У міжнародно-правових актах можна виділити спеціальні принципи, які є системоутворюючими. До них належать: принцип установлення у національному законодавстві відповідно до норм міжнародного права кримінальної та адміністративної відповідальності за легалізацію (відмивання) доходів, одержаних злочинним шляхом; принцип співробітництва уповноважених державних органів, принцип обмеження банківської таємниці в інтересах боротьби з цим видом злочинів, принцип неприпустимості невмотивованої відмови у правовій допомозі. Такі принципи чітко прослідковуються в міжнародно-правових актах, що регулюють співробітництво у сфері протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом.

Система міжнародно-правових норм у сфері протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, складається з таких основних елементів: норм, спрямованих на наближення національного законодавства до міжнародних стандартів, що встановлюють кримінальну та адміністративну відповідальність за цей вид правопорушення; норм, що регулюють обмін інформацією й співробітництво в сфері оперативно-розшукової діяльності; норм, що регулюють надання правової допомоги при проведенні розслідувань і судових розглядів; норм, що регулюють створення й співробітництво підрозділів фінансової розвідки; норм, що визначають

повноваження державних регуляторів та фінансових інститутів; норм, спрямованих на удосконалення національних превентивних заходів, що ускладнюють можливе здійснення цього злочину [36, с. 216].

Міжнародна система протидії відмиванню доходів, одержаних злочинним шляхом, являє собою сукупність міжнародних і національних інституціональних і правових механізмів, спрямованих на попередження, виявлення й припинення діянь, що мають на меті легалізацію доходів, одержаних злочинним шляхом: кримінально-правові, адміністративно-правові та фінансово-правові методи регулювання суспільних відносин, що виникають у зв'язку з цим. Зазначена система складається з таких елементів: міжнародні договори й акти; міжнародні й регіональні організації та інші органи; національні організаційно-правові системи протидії легалізації доходів, одержаних злочинним шляхом [36, с. 217].

У рамках цієї міжнародної системи предметом регулювання є спеціальний комплекс фінансових, наглядових і оперативно-аналітичних заходів, спрямованих на попередження, виявлення й припинення фінансових операцій, пов'язаних із зазначеними правопорушеннями, а також діяльність адміністративних та правоохоронних органів.

З урахуванням того, що в основу формування цієї міжнародної системи покладений комплексний підхід, який включає фінансово-правові, адміністративно-правові й кримінально-правові методи протидії легалізації доходів, одержаних злочинним шляхом, комбінація цих методів визначила своєрідність процесу розвитку й складну структуру такої системи, яка об'єднала традиційні організаційно-правові механізми боротьби із правопорушеннями з новими інститутами й інструментами фінансово-превентивного характеру. На національному рівні це визначилося у виділенні фінансового моніторингу, адміністративних органів і правоохоронного блоку як окремих підсистем режиму протидії легалізації доходів, одержаних злочинним шляхом.

Міжнародна система протидії легалізації доходів, одержаних злочинним шляхом, що традиційно складається з інституціональних і правових основ, містить у собі також сукупність національних режимів протидії цьому виду злочинів.

Організаційно міжнародна система протидії легалізації доходів, одержаних злочинним шляхом, представлена як міжнародними й регіональними організаціями, так і структурами, які формально не є міжнародними організаціями, але разом з тим відіграють значну, а іноді й ключову роль у цій міжнародній системі.

Вивчення функцій і повноважень усіх задіяних у зазначеній системі міжнародних і регіональних організацій і структур дозволяє виділити, як основні напрями їх діяльності у сфері протидії легалізації доходів, одержаних злочинним шляхом, такі як: створення міжнародних стандартів у цій сфері, їх доповнення, удосконалення й поширення, перевірка ефективності реалізації таких стандартів на національному рівні, а також надання необхідного технічного сприяння в їхній реалізації.

Особливістю зазначеної міжнародної системи є те, що одночасно з регулюванням міжнародного співробітництва у встановленій сфері між компетентними органами різних держав передбачається також забезпечення формування відповідних національних режимів у кожній країні.

Міжнародні стандарти в сфері протидії легалізації доходів, одержаних злочинним шляхом, закладають основи організації й правового забезпечення національних режимів у цій сфері й передбачають діючий механізм перевірки їх реалізації, у зв’язку із чим ефективність національних режимів є відображенням ефективності реалізації зазначених міжнародних стандартів і відповідно самої міжнародної системи. Аналіз правового забезпечення національної системи протидії легалізації доходів, одержаних злочинним шляхом, дозволяє виділити два рівні: міжнародний і національний.

Важливими міжнародними джерелами забезпечення механізмів ефективної реалізації в сфері протидії легалізації доходів, одержаних

злочинним шляхом, є міжнародні двосторонні й багатосторонні договори України. Як було зазначено вище, Україною було підписано ряд меморандумів з 69 державами: Єгипет, Таджикистан, Російська Федерація, Греція, Фінляндія, Індонезія, О.А.Емірати, Ізраїль, Йорданія, Казахстан, Монголія, Туреччина, Андорра, Бермуди, Сан-Маріно, Монако, Острови Кука, Нідерланди, О-в Мен, Чорногорія, США, Австралія, Нідерланди та ін. [54].

Проаналізувавши дієвість механізмів ефективної реалізації в сфері протидії легалізації доходів, одержаних злочинним шляхом, у Російській Федерації, можемо стверджувати, що, незважаючи на окремі задекларовані міжнародно-правові акти та участь у міжнародних організаціях щодо співробітництва в цій сфері, практична діяльність Росії в цьому напрямі показує протилежні дії. Негативний приклад такої діяльності – це фінансування тероризму у східних областях України, а також приховування осіб, які підозрюються в участі у згаданій діяльності [225].

Міжнародні стандарти у сфері протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, проявляються у запропонованих заходах, закріплених у документах Ради Безпеки ООН, Ради Європи, Світового банку, Міжнародного валютного фонду, а також рекомендаціях FATF й інших спеціалізованих міжнародних структур.

Також прийнято окремі міжнародні правові акти, зокрема, на Міжнародній конференції з питань боротьби із зловживанням наркотиками та їх незаконним обігом у грудні 1988 р. у Відні (Австрія) – **Конвенцію ООН про боротьбу проти незаконного обігу наркотичних засобів і психотропних речовин** від 20 грудня 1988 року (*ратифікована Україною 25 квітня 1991 р.*) і на сьогодні до неї приєдналися 179 держав. Конвенція передбачає прийняття комплексу міжнародно-правових заходів (здебільшого правоохоронного характеру) щодо припинення незаконної торгівлі наркотиками, при цьому найважливішою складовою частини таких заходів вперше визнано боротьбу з відмиванням злочинних доходів [102].

Міжнародна конвенція про боротьбу з фінансуванням тероризму прийнята 9 грудня 1999 р. на 54-й сесії Генеральної Асамблеї ООН у м. Нью-Йорку, що набула чинності 10 квітня 2002 р., була ратифікована майже 150 державами та є найважливішим міжнародно-правовим інструментом у сфері боротьби з фінансуванням тероризму. *Україна ратифікувала конвенцію 12 вересня 2002 року.*

З метою боротьби з фінансуванням тероризму Міжнародна конвенція передбачає криміналізацію відповідних дій, пошук та блокування відповідних засобів для наступної їх конфіскації та надання взаємної правової допомоги у цій сфері.

Конвенція ООН проти корупції прийнята у жовтні 2003 р. на Міжнародній конференції у м. Мерида (Мексика). *Ратифікована Україною 18 жовтня 2006 року* [101].

У статті 14 зазначеної вище Конвенції важливим є визначення заходів, що передбачає вжиття державами-учасницями: 1) встановлення всеосяжного *режиму регулювання та нагляду* щодо фінансових установ; 2) забезпечення здатності адміністративних, регулюючих, правоохоронних та інших органів здійснювати співробітництво та обмін інформацією на національному та міжнародному рівнях; 3) відповідність встановлюваних внутрішніх режимів регулювання та нагляду ініціативам регіональних, міжрегіональних та багатосторонніх організацій, спрямованим проти відмивання доходів.

Конвенція ООН проти транснаціональної організованої злочинності була прийнята на Міжнародній конференції у грудні 2000 р. у м. Палермо (Італія). *Україна ратифікувала цю конвенцію 4 лютого 2004 року.* Особливу увагу у справі запобігання вказаних злочинів приділено правовим механізмам протидії відмиванню доходів, включаючи криміналізацію відповідних діянь та превентивні заходи. У статті 7 виділено такі зобов’язання держав-учасниць: 1) встановити всеосяжний *режим регулювання та нагляду* щодо банків та інших фінансових установ, а також інших органів; 2) забезпечити спроможність адміністративних, регулюючих, правоохоронних та

інших органів, що ведуть боротьбу з відмиванням доходів (у тому числі, коли це відповідає внутрішньому законодавству – судових органів), здійснювати співробітництво та обмін інформацією на національному, міжнародному рівнях та розглянути з цією метою питання про заснування підрозділу фінансової розвідки (ПФР), який буде діяти як національний центр збору, аналізу та розповсюдження інформації, яка стосуються випадків відмивання доходів та ін. [103].

Конвенція Ради Європи ETS №141 про відмивання, пошук, арешт та конфіскацію доходів, одержаних злочинним шляхом (Страсбурзька конвенція) прийнята 8 листопада 1990 р. у Страсбурзі (Франція). *Ратифікована Україною 17 грудня 1997 року.* Страсбурзька конвенція розвинула положення Віденської конвенції ООН 1988 р., поширивши їхню дію на доходи, одержані внаслідок будь-яких кримінальних злочинів, а не тільки від незаконного обігу наркотиків, та стала першою багатосторонньою угодою, присвяченою виключно проблемі боротьби з відмиванням злочинних доході [105] .

Конвенція Ради Європи про відмивання, виявлення, вилучення та конфіскацію доходів від злочинної діяльності та фінансування тероризму була прийнята на міністерській конференції Ради Європи 16 травня 2005 р. у Варшаві (Польща). *Ратифікована Україною 17 листопада 2010 року.* Новий розділ 2 глави III Конвенції присвячений підрозділам фінансової розвідки (ПФР) та попереджувальним заходам. Відповідно до статті 12 кожна Сторона вживає необхідних заходів для створення ПФР та забезпечення йому оперативного доступу до фінансової, адміністративної та правоохоронної інформації, яка потрібна для належного виконання його функцій, включаючи аналіз повідомлень про підозрілі операції [104].

Розроблені FATF у лютому 1990 р. і переглянуті тричі у червні 1996 р., червні 2003 р. та лютому 2012 р. 40 Рекомендацій створили загальні засади діяльності у сфері протидії легалізації доходів, одержаних злочинним шляхом, або фінансуванню тероризму. Встановлюючи міжнародні стандарти у сфері

ПВД/ФТ (протидії відмиванню доходів та фінансуванню тероризму), Рекомендації FATF дозволяють державам виявляти певну гнучкість при їх впровадженні з урахуванням особливостей національної правової системи.

У жовтні 2001 року FATF розширила свій мандат для розгляду питань щодо фінансування терористичних актів та терористичних організацій, і зробила важливий крок щодо створення восьми (пізніше розширених до дев'яти) Спеціальних Рекомендацій щодо запобігання фінансуванню тероризму.

Ці Рекомендації є загальновизнаними міжнародними стандартами протидії відмиванню коштів та фінансуванню тероризму (ПВД/ФТ).

Усі редакції Сорока рекомендацій FATF охоплюють чотири основні блоки питань:

– кримінально-правове переслідування осіб, пов'язаних з легалізацією (відмиванням) доходів, одержаних злочинним шляхом, або фінансуванням тероризму, включаючи забезпечувальні заходи та конфіскацію злочинних доходів;

– заходи, що вживають фінансові організації з метою запобігання легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, або фінансуванню тероризму;

– інституційні заходи, включаючи створення ПФР (підрозділ фінансової розвідки), а також правове та матеріальне забезпечення діяльності правоохоронних та наглядових органів;

– міжнародне співробітництво у цій сфері, у тому числі у частині обміну інформацією між компетентними органами.

Заходи, викладені в Стандартах FATF, повинні впроваджуватися учасниками FATF та регіональними групами за типом FATF, і їх імплементація ретельно оцінюється Взаємною оцінкою, а Міжнародним валютним фондом та Світовим банком на основі спільної методології оцінки FATF [127].

Голова Державної служби фінансового моніторингу України Сергій Гуржій зазначив: «Розвиток світової фінансової системи потребує постійного вдосконалення запобіжних заходів та методів протидії злочинцям, які намагаються використати міжнародну фінансову систему, щоб легалізувати брудні кошти. Протягом останніх десяти років у відносинах України та FATF були різні сторінки. Проте завжди наша держава залишалася надійним партнером міжнародної спільноти та виконувала взяті на себе зобов'язання. Надалі Україна проводитиме складну роботу як по імплементації нових Стандартів FATF у національне законодавство, так і по впровадженню Стандартів у практичну роботу всіх учасників національної системи протидії відмиванню коштів та фінансуванню тероризму» [50].

Відповідно до розділу G Рекомендацій FATF «Міжнародне співробітництво», зокрема у Рекомендації 36 («Міжнародні інструменти»); Рекомендації 37 («Взаємна правова допомога») зазначено, що країни повинні вжити негайних заходів для приєднання та повної імплементації Віденської Конвенції, 1988; Палермської Конвенції, 2000; Конвенції ООН по боротьбі з корупцією, 2003; та Конвенції по боротьбі з фінансуванням тероризму, 1999. За необхідності, країнам також рекомендовано ратифікувати та імплементувати інші відповідні міжнародні конвенції, такі як: Конвенція Ради Європи з кіберзлочинності, 2001; Міжамериканська Конвенція по боротьбі з тероризмом, 2002 та Конвенція Ради Європи про відмивання, пошук, арешт та конфіскацію доходів, одержаних злочинним шляхом, та фінансування тероризму, 2005. Країни повинні швидко, конструктивно та ефективно надавати в найширшому можливому обсязі правову допомогу щодо відмивання коштів, пов'язаних предикатних злочинів та розслідувань фінансування тероризму, переслідувань та пов'язаних розслідувань. Країни повинні мати адекватні правові підстави для надання допомоги та, де необхідно, наявні угоди, домовленості чи інші механізми для покращення співробітництва. Країни повинні надавати взаємну правову допомогу,

незважаючи на відсутність подвійної злочинності, якщо допомога не включає примусових заходів [130].

Держфінмоніторинг на постійній основі забезпечує взаємодію та інформаційний обмін з компетентними органами іноземних держав і міжнародними організаціями у сприянні розслідуванню складних транснаціональних схем.

Протягом 2015 року між Держфінмоніторингом та 137 підрозділами фінансової розвідки (далі – ПФР) здійснювався обмін фінансовою інформацією, яка може бути пов’язана з протиправною діяльністю.

Так, Держфінмоніторингом протягом 2015 року направлено 421 запит до 70 ПФР іноземних держав та отримано 489 відповідей на запити від 72 ПФР іноземних держав. Одночасно Держфінмоніторингом було отримано 245 запитів від 49 іноземних ПФР, надано 285 відповідей до 47 ПФР іноземних держав [55].

Органи, відповідальні за надання взаємної правової допомоги (наприклад центральний орган), повинні бути забезпечені адекватними фінансовими, людськими та технічними ресурсами. Країни зобов’язані вживати заходів для того, щоб персонал таких органів відповідав високим професійним стандартам, включаючи стандарти щодо конфіденційності, та був чесним і відповідно кваліфікованим [237].

У 1995 році підрозділи фінансових розвідок (ПФР) більшості країн об’єдналися в організацію «Егмонт». Ціль «Егмонта» – забезпечити обмін інформацією між ПФР різних країн і підтримку їх національних програм протидії легалізації доходів, одержаних злочинним шляхом, фінансуванню тероризму. Група «Егмонт» об’єднує 131 юрисдикцію. До цієї групи можуть бути прийняті ПФР країн, які повністю відповідають критеріям визначення Групи до підрозділу фінансової розвідки. Ці ПФР мають бути чинними та володіти правовою можливістю обмінюватися інформацією з усіма партнерськими ПФР на основі Принципів інформаційного обміну.

Вступ України до «***Egmont*» *Group (Група «Егмонт»)*** – ще один крок до остаточної інтеграції України у світову систему фінансової прозорості й протидії відмиванню доходів, одержаних злочинним шляхом.

Україна є членом МАНІВЕЛ – Комітет експертів Ради Європи з оцінки заходів боротьби з відмиванням грошей – регіональна група типу ФАТФ, до завдання якої входить поширення політики міжнародних стандартів у сфері протидії відмиванню грошей і фінансуванню тероризму (ПВК/ФТ) на країни Європи. МАНІВЕЛ є підкомітетом Європейського комітету Ради Європи з проблем злочинності (CDPC). Звіти МАНІВЕЛ містять докладні рекомендації з питань збільшення ефективності національних режимів по боротьбі з відмиванням грошей і фінансуванням тероризму, а також можливості держав здійснювати міжнародне співробітництво в цих сферах.

На сьогодні значну увагу Держфінмоніторинг приділяє роботі в рамках Комітету MONEYVAL, як головному офісу Ради Європи з питань протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, фінансуванню тероризму.

Так, у березні 2017 року заплановано п’ятий раунд оцінки системи запобігання та протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, фінансуванню тероризму в Україні з боку Комітету експертів Ради Європи з питань оцінки заходів протидії відмиванню коштів та фінансуванню тероризму (MONEYVAL).

Для активізації цієї роботи Держфінмоніторингом за підтримки Уряду України створено та забезпечується організація роботи Робочої групи з підготовки 5-го раунду оцінки MONEYVAL, з-поміж керівного складу державних органів.

Правові норми різних країн передбачають різні санкції за ці злочини. Так, у США максимум позбавлення волі становить 20 років, у Великобританії – 14 років, у Франції – 10 років, у Бельгії – 5 років, у Швейцарії – до 5 років. Альтернативою позбавлення волі або разом із цим видом покарання практично у всіх країнах призначається штраф. У деяких державах передбачається досить

велика сума штрафу, наприклад, у США – до 500 тис. доларів або у розмірі подвійної вартості майна, використаного в угоді; в Італії – від 2 до 30 млн лір, у Франції – від 50 000 до 500 000 франків. З обставин, що обтяжують відповідальність, у вказаних вище країнах на першому місці – здійснення злочину у складі банди, на другому – рецидив, на третьому – наявність великих сум «відмитих» доходів або одержання винною особою значних винагород.

США можна вважати країною, що активно бореться з легалізацією (відмиванням) доходів, одержаних злочинним шляхом, фінансуванням тероризму. Так, тільки протягом 11 років було прийнято значну кількість актів.

Своєрідний законодавчий досвід Японії, у ній діє Закон про припинення незаконних діянь членів бандитських угруповань від 15 січня 1991 р. зі змінами 2003 р. У цілому Закон присвячений боротьбі із проявами організованої злочинності. Однак у ньому в розділі 1 ст. 9 закріплено, зокрема, заборонені діяння, що мають характер насильницьких вимог. Японський законодавець забороняє такі діяння, прикриваючись впливом банди:

1) вимагати від кого б то не було готівку, товари й іншу майнову вигоду;

2) безпідставно вимагати від кого б то не було подарунки у вигляді готівки й товарів;

3) вимагати від власників підприємств, розташованих у зоні впливу банди, готівку й товари як подяку за дозвіл хазяйнувати на своєму підприємстві;

4) без жодних підстав вимагати для себе від своїх кредиторів повного або часткового звільнення від боргу або його відстрочки [25].

Однієї із найефективніших законодавчих баз у сфері запобігання та протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, визнається Німеччина, зокрема § 261 КК і Закон про відмивання грошей.

Підсумовуючи, пропонуємо визначити основні напрями удосконалення роботи у міжнародному співробітництві державних органів регулювання та нагляду у досліджуваній сфері, зокрема:

– продовження роботи з вивчення, проведення порівняльного аналізу та узагальнення досвіду із запобігання та протидії легалізації доходів, одержаних злочинним шляхом, набутого іноземними державами – членами Групи з розробки фінансових заходів боротьби з відмиванням грошей (FATF), інших організацій, та забезпечення його практичного використання у межах законодавства України;

– забезпечення на постійній основі участі України у міжнародних заходах щодо запобігання та протидії легалізації доходів, одержаних злочинним шляхом, що здійснюються під егідою Групи з розробки фінансових заходів боротьби з відмиванням грошей (FATF), Ради Європи, Світового банку, Міжнародного валютного фонду, а також у робочих комітетах Егмонтської групи та Євразійської групи;

– інформування зацікавлених міжнародних організацій, зокрема Групи з розробки фінансових заходів боротьби з відмиванням грошей (FATF), Спеціального комітету експертів Ради Європи з питань взаємної оцінки заходів протидії відмиванню грошей (MONEYVAL) та Управління ООН з наркотиків та злочинності (UNODC), Організації економічного співробітництва і розвитку (OECD), Міжнародного валютного фонду, Світового банку та Європейського банку реконструкції та розвитку про заходи, що вживаються Україною для запобігання та протидії легалізації доходів, одержаних злочинним шляхом, подолання корупції та боротьби з організованою злочинністю;

– продовження роботи із залучення міжнародної технічної допомоги для здійснення заходів щодо посилення протидії легалізації доходів, одержаних злочинним шляхом, організації проведення робочих зустрічей представників зацікавлених органів виконавчої влади України та держав-членів ЄС для обговорення проблемних питань діяльності, обміну практичним досвідом, узгодження механізму взаємодії;

– продовження роботи, пов’язаної з підготовкою та укладенням міжнародних договорів про співробітництво центральних органів виконавчої влади України з компетентними органами іноземних держав з питань запобігання та протидії легалізації доходів, одержаних злочинним шляхом; взаємне визнання і використання переліків терористичних організацій та осіб, пов’язаних з терористичною діяльністю; співробітництво з питань передачі доходів, одержаних злочинним шляхом, конфіскованих на основі рішення суду, враховуючи положення відповідної типової угоди, розробленої в рамках засідання міжнародної експертної групи під егідою Управління ООН з наркотиків і злочинності (UNODC), яке відбулося 26–28 січня 2005 р. у м. Відні (Австрія).

Отже, вивчення й засвоєння міжнародного досвіду необхідні як для вдосконалення національного законодавства в цій сфері правового регулювання, так і для побудови в нашій країні ефективно діючої національної системи запобігання та протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, що відповідає національним інтересам України, потребам вітчизняної правоохоронної практики, а також вимогам міжнародних стандартів, запропонованих для виконання нашою країною відповідно до її конвенційних зобов’язань.

2.2. Удосконалення діяльності державних регуляторів у сфері запобігання та протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом

Внаслідок низького рівня координації дій органів регулювання та нагляду у досліджуваній сфері, відсутності єдиної кодифікованої правової бази, уніфікованого підходу до регулювання та нагляду за суб’єктами первинного фінансового моніторингу діяльність державних регуляторів була досить неефективною.

У цілому одна із складових національної системи протидії легалізації доходів, одержаних злочинним шляхом, – його нормативно-правова база – все ще відстає від нагальної реальності, завдань держави. В Україні не створено єдиної системи кодифікації нормативно-правових актів у цій сфері. Для формування повноцінної правової бази державного фінансового моніторингу не менш важливо, щоб діяльність Державної служби фінансового моніторингу України (далі – ДСФМ) безпосередньо спрямовувалася і координувалася Кабінетом Міністрів України, тобто виведення ДСФМ із підпорядкованості Міністерства фінансів України і надання йому незалежного статусу.

Ефективність національної системи запобігання та протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, полягає насамперед в узгодженому функціонуванні механізму всієї системи, а саме фінансового моніторингу, адміністративно-правової, кримінально-правової та оперативно-розшукової діяльності та ін.

На сучасному етапі національна система протидії легалізації доходів, одержаних злочинним шляхом, потребує новітньої ефективної системи заходів, що передбачає таке: удосконалення механізму регулювання та нагляду за суб’єктами первинного фінансового моніторингу з боку Держфінмоніторингу та державних регуляторів (Національного банку України, Міністерства фінансів України, Міністерства юстиції, України, Міністерства інфраструктури України, Міністерства економічного розвитку і торгівлі України, Державної комісії з цінних паперів та фондового ринку, Державної комісії з регулювання ринків фінансових послуг України); створення ефективної системи взаємодії між Держфінмоніторингом, державними регуляторами і правоохоронними органами та впровадження ефективних форм і методів, що відповідатимуть міжнародним стандартам.

Взаємодія державних органів – учасників національної системи, здійснюється в рамках укладених спільних нормативно-правових актів і угод та функціонування Єдиної інформаційної системи, організованої для створення єдиного інформаційного простору для забезпечення комплексного

аналізу інформації про доходи, одержані злочинним шляхом, виявлення механізмів їх легалізації, запобігання відмиванню (легалізації) таких доходів.

Удосконалення діяльності державних регуляторів у сфері запобігання та протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, повинно включати комплекс правових та організаційних заходів. Одним із основних є прийняття відповідно до міжнародних стандартів Закону України «Про запобігання та протидію легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, фінансуванню тероризму та фінансуванню розповсюдження зброї масового знищення» від 14 жовтня 2014 р. № 1702-VII.

Ефективність діяльності ДР необхідно також покращити за рахунок їх внутрішніх резервів: підвищення професійного рівня державних службовців, чіткого розмежування їхніх функціональних повноважень.

Кожного року Кабінетом Міністрів України та Національним банком України затверджується План заходів на поточний рік із запобігання та протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, фінансуванню тероризму. 11.02.2016 р. Кабінетом Міністрів України і Національним банком України прийнято Постанову за № 103 «Про затвердження плану заходів на 2016 рік із запобігання та протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, або фінансуванню тероризму» [173].

Але, на жаль, питання удосконалення державного регулювання та нагляду СДФМ, питання координації дій з боку Держфінмоніторингу України за проведенням наглядової діяльності за суб’єктами первинного фінансового моніторингу у цих планах не визначено. У зазначеному вище плані визначено питання мінімізація ризиків легалізації (відмивання) доходів, одержаних злочинним шляхом; підвищення кваліфікації спеціалістів органів державної влади; участь у міжнародному співробітництві та ін. План схвалено з метою реалізації Стратегії розвитку системи запобігання та протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, фінансуванню

тероризму та фінансуванню розповсюдження зброї масового знищення на період до 2020 року.

На нашу думку, удосконалення адміністративно-правового регулювання та нагляду за суб'єктами первинного фінансового моніторингу повинно передбачати систему таких заходів:

– здійснення єдиної державної політики в напрямі адміністративно-наглядової діяльності; розробка єдиних нормативно-правових актів, що регулюють діяльність державних регуляторів;

– встановлення більш чітких та прозорих правил діяльності для державних регуляторів, визначення їм додаткових обов'язків, надання необхідних ресурсів, повноважень та важелів впливу; а також встановлення відповідальності державних регуляторів щодо здійснення нагляду за СПФМ; запровадження у штатний розпис кожного державного регулятора заступника міністра (керівника) відповідального за цей напрям діяльності;

– внесення змін і доповнень до Закону України «Про Національний банк України» щодо порядку призначення і звільнення з посади члена Правління НБУ, відповідального за банківське регулювання та нагляд у сфері протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом;

– здійснення заходів щодо підняття свідомості суб'єктів первинного фінансового моніторингу; контролю за підвищенням рівня їх професійності; належного рівня внутрішнього контролю за їх діяльністю як спеціальних суб'єктів у сфері протидії легалізації доходів, одержаних злочинним шляхом;

– прийняття окремих законів про НКЦПФР і Нацфінпослуг щодо визначення їх державними органами з особливим статусом, які не належать до системи центральних органів виконавчої влади; порядку призначення та звільнення керівника (голови) комісії;

– запровадження ефективних механізмів підзвітності державних регуляторів перед Верховною Радою та Урядом;

– забезпечення прозорості у діяльності регуляторів насамперед через розроблення загальної Стратегії комунікацій та її реалізації.

Реалізація цього напряму насамперед дозволить:

– запровадити на основі міжнародних стандартів нової більш ефективної моделі нагляду за діяльністю суб’єктів ринків фінансових послуг;

– призупинити здійснення діяльності особами, які надають послуги з переказу грошей без відповідних ліцензій;

– залучати до проведення дослідчих перевірок представників державних регуляторів.

Як стратегічне завдання, можна розглядати вступ України в FATF. Передумовами для вступу є наявність певних умов, необхідних для цього. По-перше, повинна бути політична воля керівництва країни. По-друге, національна система протидії відмиванню доходів, одержаних злочинним шляхом, повинна довести свою ефективність, а всі рекомендації FATF – виконуватися. По-третє, – дипломатична підтримка України з боку країн-членів FATF.

Але, враховуючи реалії сьогодення, національна системи запобігання та протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, потребує вдосконалення, подальшого розвитку та вивчення на предмет гармонізації з іншими галузями права.

Ухваленням Верховною Радою України Закону України «Про запобігання та протидію легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, фінансуванню тероризму та фінансуванню розповсюдження зброї масового знищення» від 14 жовтня 2014 р. № 1702-VII, який набув чинності 07.02.2015 р., було вдосконалено законодавчі аспекти, які впливають на ефективність адміністративного нагляду державних регуляторів за діяльністю суб’єктів первинного фінансового моніторингу, запроваджено національну оцінку ризиків системи фінансового моніторингу та удосконалення ризик-орієнтовного підходу.

Законом розширено завдання спеціально уповноваженому органу – Держфінмоніторингу у п. 1.5 ст. 18 – додано «проведення національної оцінки ризиків». Законом уперше введено поняття «національна оцінка ризиків» —

система заходів, які здійснюються суб'єктами державного фінансового моніторингу, уповноваженими органами державної влади із залученням інших суб'єктів (в разі потреби) з метою визначення (виявлення) ризиків (загроз) легалізації (відмивання) доходів, одержаних злочинним шляхом, та фінансування тероризму, їх аналіз, оцінка та розроблення заходів, спрямованих на запобігання виникненню та/або зменшення негативних наслідків.

Новелою у Законі є встановлення норм (пункт 5.10 ст. 6), за якими суб'єкти державного фінансового моніторингу встановлюють кваліфікаційні вимоги щодо відповідальних працівників відповідних суб'єктів первинного фінансового моніторингу, а також вимоги щодо перевірки суб'єктами первинного фінансового моніторингу відповідності кваліфікаційним вимогам кандидатів на посади відповідальних працівників.

Аналізуючи правозастосовну діяльність суб'єктів державного фінансового моніторингу відповідно до Закону (2010 р.), Закону (2014 р.) та виконання пунктів 2.6 та 2.7 ст. 14 «Повноваження суб'єктів державного фінансового моніторингу» в частині інформування державними регуляторами спеціально уповноваженого органу про виявлені порушення законодавства та заходи, вжиті до СПФМ або до їх посадових осіб з метою їх усунення та/або недопущення у подальшій діяльності, встановлено, що такі повноваження за період 2011–2015 рр. виконувалися на недостатньому рівні (проаналізовано офіційні відповіді на запити, які також зіставлені з аналітичними та статистичними даними на сайтах ДР, Додаток Б).

Недостатньо уваги приділяється здійсненню заходів щодо протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, адвокатами, нотаріусами, а також особами, що надають юридичні й бухгалтерські послуги. Для вирішення зазначеної проблеми доцільно вжити таких системних заходів:

1) інформування органів управління цих юридичних осіб й фізичних осіб – підприємців при їхній реєстрації про наявність таких обов'язків;

2) жорсткість адміністративної відповідальності за недотримання законодавства про фінансовий моніторинг;

3) взаємодія із саморегульованими організаціями в цій сфері діяльності;

4) проведення й участь у семінарах і конференціях з питань діяльності таких юридичних осіб й фізичних осіб – підприємців.

На нашу думку, в рамках накладення адміністративної відповідальності на суб'єктів фінансового моніторингу, що порушили законодавство у сфері протидії легалізації доходів, одержаних злочинним шляхом, може бути розширений нормативно перелік заходів впливу до порушників. У зв'язку з цим пропонуємо внести зміни до Закону, в якому наділити Державну службу фінансового моніторингу та інших державних регуляторів повноваженнями щодо «вимог зміни органів управління суб'єктів фінансового моніторингу, а також накладати адміністративні заходи відповідальності на засновників (учасників) і акціонерів суб'єктів фінансового моніторингу, якщо буде встановлено, що їхні дії (бездіяльність) спричинили допущення порушень у сфері фінансового моніторингу.

Стратегічними цілями національної системи запобігання та протидії легалізації доходів, одержаних злочинним шляхом, є такі:

1) скорочення масштабів організованої злочинності;

2) усунення умов, що сприяють створенню матеріальної бази тероризму, організованої злочинності, наркобізнесу та корупції;

3) запобігання незаконного виведення доходів за кордон;

4) забезпечення ефективності реалізації повноважень державних органів, що беруть участь у протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, оптимізація механізмів координації їх діяльності та взаємодії між ними.

Основними напрямами модернізації діяльності державних регуляторів у сфері запобігання та протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, виступають:

1. Нормативно-правове забезпечення функціонування національної системи, що включає в себе:

• розробку механізмів, спрямованих на вдосконалення системи адміністративно-наглядової діяльності суб’єктів державного фінансового моніторингу;

• розвиток і вдосконалення системи підзаконних нормативних правових актів, що забезпечують ефективну реалізацію положень законодавства з регулювання та нагляду з урахуванням оцінки ризиків у сфері запобігання та протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, фінансуванню тероризму та фінансуванню розповсюдження зброї масового знищення з метою визначення відповідності заходів, що здійснюються суб’єктами первинного фінансового моніторингу, для обмеження (зменшення) ризиків під час їх діяльності;

• розробку нормативних правових актів у галузі адміністративного права, здійснюваного відповідно до законодавства у цій сфері.

2. Підвищення ефективності наглядової діяльності:

• оптимізація частоти перевірок наглядовими органами суб’єктів первинного фінансового моніторингу щодо дотримання ними вимог законодавства;

• удосконалення методологічної, методичної та іншої допомоги суб’єктам первинного фінансового моніторингу;

• удосконалення правозастосування в разі виявлення порушень вимог законодавства вживати адміністративно-правових заходів, передбачених законом;

• розширення інформаційно-технологічних можливостей державного регулятора щодо збору, обробки, зберігання та передачі необхідної інформації до Єдиної інформаційної системи;

• вживання відповідно до законодавства своєчасних та ефективних заходів щодо:

1) перевірки бездоганної ділової репутації осіб, які здійснюватимуть чи здійснюють управління, мають намір набути істотну участь (або є кінцевими вигодоодержувачами) у суб'єктів первинного фінансового моніторингу;

2) для недопущення до управління суб'єктами первинного фінансового моніторингу осіб, які мають не погашену або не зняту в установленому законом порядку судимість за корисливі злочини або тероризм;

3) заходів для недопущення формування капіталу суб'єктів господарювання за рахунок доходів, джерела походження яких неможливо підтвердити на підставі офіційних документів або їх копій, засвідчених в установленому порядку.

3. Посилення взаємодії Дерфінмоніторингу України та інших державних регуляторів між собою, а також з правоохоронними органами, та з суб'єктами первинного фінансового моніторингу, що передбачає:

• забезпечення взаємодії Дерфінмоніторингу України з оперативними правоохоронними підрозділами;

• обмін інформацією про організації, які не виконують вимоги законодавства у сфері фінансового моніторингу;

• спільну розробку методології ПВД/ФТ, а також єдиних підходів до кваліфікації таких злочинів;

• встановлення порядку створення спільних робочих груп, у тому числі слідчо-оперативних для аналізу, розкриття та розслідування кримінальних та інших справ такої категорії, насамперед стосуються фінансування тероризму та легалізації доходів, одержаних злочинним шляхом.

4. Удосконалення міжнародного співробітництва у сфері протидії легалізації доходів, одержаних злочинним шляхом, що передбачає:

• участь у міжнародних договорах і роботі спеціалізованих міжнародних організацій;

• укладення міждержавних угод про обмін інформацією;

• розвиток ефективних форм співпраці з міжнародними, міжурядовими організаціями, діяльність яких спрямована на забезпечення міжнародного

співробітництва у сфері запобігання та протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, фінансуванню тероризму та фінансуванню розповсюдження зброї масового знищення, у тому числі з Групою з розробки фінансових заходів боротьби з відмиванням грошей (FATF), Комітетом експертів Ради Європи з оцінки заходів протидії відмиванню коштів та фінансуванню тероризму (MONEYVAL), Європейським Союзом, Світовим банком, Міжнародним валютним фондом, Егмонтською групою підрозділів фінансових розвідок, Організацією Об'єднаних Націй;

• визначення і розроблення ефективних процедур застосування відповідних запобіжних заходів щодо держав, які не виконують або неналежним чином виконують рекомендації міжнародних, міжурядових організацій, задіяних у сфері боротьби з легалізацією (відмиванням) доходів, одержаних злочинним шляхом.

5. Підвищення професійної підготовки фахівців у сфері протидії легалізації доходів, одержаних злочинним шляхом, що передбачає:

• формування загальнодержавної системи навчання спеціалістів у сфері протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, і фінансуванню тероризму, включаючи базову підготовку у вищих і спеціальних навчальних закладах;

• створення Навчально-методичним центром Держфінмоніторингу України доступних умов щодо навчання суб'єктів первинного фінансового моніторингу;

• розвиток різних форм професійної перепідготовки співробітників державних органів, що беруть участь у протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом;

• розробку та впровадження спеціальних програм підвищення кваліфікації прокурорів і суддів з питань ведення та розгляду справ цієї категорії;

• мовну підготовку експертів, що беруть участь у міжнародному співробітництві в цій сфері.

6. Створення системи оцінок ефективності заходів з протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, що передбачає розробку науково обґрунтованих кількісних і якісних критеріїв оцінок у цій сфері з урахуванням міжнародних стандартів і вимог.

Отже, для того щоб протидія легалізації доходів, одержаних злочинним шляхом, мала комплексний характер і являла собою систему необхідних єдиних норм і стандартів діяльності, єдині цілі, наявність взаємопов'язаних: законодавчої бази, що забезпечує чітке позначення рамок діяльності, поділ повноважень кожної ланки системи; єдиної й цілісної політики в цій сфері. Якщо не буде додержано вказаних вище умов, то може відбутися дублювання функцій, нераціональне використання ресурсів і, як наслідок, – не буде ніякого результату.

Висновки до розділу 2

Проаналізувавши діяльність державних регуляторів у сфері запобігання і протидії легалізації доходів, одержаних злочинним шляхом, за міжнародними стандартами доцільно виділити таке:

1. Міжнародні стандарти протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, – це визнані у більшості демократичних держав світу еталони діяльності відповідних державних органів щодо запобігання, припинення незаконних проявів з боку окремих осіб, що мають намір одержані неправомірним способом доходи перевести на легальне положення, виділення коштів на терористичні операції, та еталони юридичної відповідальності за такі дії. Ця діяльність пов'язана з внутрішніми заходами державних органів і діями, спрямованими на міжнародне співробітництво в цій сфері.

2. Міжнародні стандарти у сфері протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, проявляються у запропонованих

заходах, закріплених у документах Ради Безпеки ООН, Ради Європи, Світового банку, Міжнародного валютного фонду, а також рекомендаціях FATF й інших спеціалізованих міжнародних структур.

3. Стандартами у сфері протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, до виконання яких прагне держава Україна, потрібно назвати такі:

– забезпечення здатності адміністративних, правоохоронних та інших органів здійснювати співробітництво та обмін інформацією на національному та міжнародному рівнях;

– створення Підрозділу фінансової розвідки та забезпечення йому оперативного доступу до фінансової, адміністративної та правоохоронної інформації, яка потрібна для належного виконання його функцій, включаючи аналіз повідомлень про підозрілі операції;

– криміналізацію відповідних дій, пошук та блокування відповідних коштів для наступної їх конфіскації та надання взаємної правової допомоги у цій сфері;

– встановлення всеосяжного *режиму регулювання та нагляду* щодо фінансових установ;

– відповідність установлюваних внутрішніх режимів регулювання та нагляду ініціативам регіональних, міжрегіональних та міжнародних організацій, спрямованим проти відмивання доходів, загальновизнаним на міжнародному рівні.

Названі лише основні заходи із сорока передбачених у міжнародних актах становлять основу стандартів у сфері протидії легалізації (відмивання) доходів, одержаних злочинним шляхом.

4. Система міжнародно-правових норм у сфері протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, являє собою засновану на загальних принципах міжнародного права й спеціальних принципах логічну побудову взаємозалежних елементів. В основу системи покладено загальні

принципи міжнародного права: суверенної рівності, співробітництва, сумлінного виконання міжнародних зобов’язань.

5. Міжнародна система протидії відмиванню доходів, одержаних злочинним шляхом, являє собою сукупність міжнародних і національних інституціональних і правових механізмів, спрямованих на попередження, виявлення й припинення діянь, що мають на меті легалізацію доходів, одержаних злочинним шляхом, фінансування терористичної діяльності: кримінально-правові, адміністративно-правові та фінансово-правові методи регулювання суспільних відносин, що виникають у зв’язку з цим. Зазначена система складається з таких елементів: міжнародні договори й акти; міжнародні й регіональні організації та інші органи; національні організаційно-правові системи протидії легалізації доходів, одержаних злочинним шляхом.

6. У рамках цієї міжнародної системи предметом регулювання є спеціальний комплекс фінансових, адміністративно-наглядових і оперативно-аналітичних заходів, спрямованих на попередження, виявлення та припинення фінансових операцій, пов’язаних із зазначеними правопорушеннями, а також діяльність адміністративних та правоохоронних органів.

7. Організаційно міжнародна система протидії легалізації доходів, одержаних злочинним шляхом, представлена як міжнародними й регіональними організаціями, так і структурами, які формально не є міжнародними організаціями, але разом з тим відіграють значну, а іноді й основну роль у цій міжнародній системі.

РОЗДІЛ 3
АДМІНІСТРАТИВНО-ЮРИСДИКЦІЙНІ ПОВНОВАЖЕННЯ ДЕРЖАВНИХ РЕГУЛЯТОРІВ У СФЕРІ ЗАПОБІГАННЯ ТА ПРОТИДІЇ ЛЕГАЛІЗАЦІЇ ДОХОДІВ, ОДЕРЖАНИХ ЗЛОЧИННИМ ШЛЯХОМ

3.1. Ознаки адміністративної відповідальності за порушення вимог законодавства у сфері запобігання та протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом.

Юридична відповідальність – категорія, що характерна всім галузям права, є інститутом будь-якої правової системи, однією з важливих ознак права, необхідним механізмом його дії. Цей вид соціальної відповідальності виступає основним засобом організації належного (правильного) виконання приписів правових норм, запобігання та зупинення небажаної з погляду закону (неправомірної) поведінки суб’єктів суспільних відносин [199, с. 368].

Суб’єкти первинного фінансового моніторингу, які скоїли протиправні діяння, притягуються до юридичної відповідальності за наявності сукупності підстав. Підстави юридичної відповідальності суб’єктів первинного фінансового моніторингу – це сукупність обставин, зазначених у правових нормах, наявність яких робить таку відповідальність можливою і необхідною.

Е. С. Дмитренко визначає: «розмежування підстав притягнення до юридичної відповідальності і підстав настання юридичної відповідальності. Підстави притягнення до юридичної відповідальності суб’єктів фінансового права розуміємо як сукупність обставин, наявність яких робить юридичну відповідальність суб’єктів фінансового права можливою. Фактичною її підставою є склад правопорушення. Правопорушення не зумовлює автоматичне настання юридичної відповідальності, а лише слугує підставою для притягнення до неї. Підставами настання юридичної відповідальності суб’єктів фінансового права є сукупність обставин, за наявності яких у

встановленому процесуальним законодавством порядку настає юридична відповідальність правопорушника перед суспільством (державою)» [52, с. 66].

Законом України «Про запобігання та протидію легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, фінансуванню тероризму та фінансуванню розповсюдження зброї масового знищення» (ч. 1 ст. 24) серед інших видів відповідальності за порушення вимог законодавства у сфері запобігання та протидії легалізації доходів, одержаних злочинним шляхом, визначено, і адміністративну відповідальність [72].

Адміністративна відповідальність – це специфічне реагування держави на адміністративне правопорушення [19, с. 17] – порушення суб'єктами первинного фінансового моніторингу загальнообов'язкових правил щодо протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, що полягає в застосуванні уповноваженим органом або посадовою особою передбаченого законодавством адміністративного примусу у вигляді законодавчо визначених санкцій [123;124].

Науковці у своїх розробках пропонують різні визначення поняття «адміністративна відповідальність».

Так, І. П. Голосніченко, Н. І. Золотарьова визначають: «… адміністративна відповідальність – це різновид юридичної відповідальності, що являє собою систему адміністративних правовідносин, які пов'язані з вчиненням проступку порушенням встановленим суб'єктом правотворчої діяльності заборон і застосування адекватних порушенням санкцій відносно правопорушників» [48, с.10].

В. К. Колпаков, О. В. Кузьменко зазначають, що адміністративна відповідальність – це примусове, з дотриманням встановленої процедури, застосування правомочним суб'єктом передбачених законодавством за вчинення адміністративного проступку заходів впливу, які виконані правопорушником [95, с. 76; 96, с. 251].

Як явище правової дійсності, вона характеризується двома видами ознак. По-перше, ознаки, характерні юридичній відповідальності в цілому

(основні); по-друге – ознаки, що відмежовують адміністративну відповідальність від інших видів юридичної (похідні).

Основні ознаки адміністративної відповідальності полягають у тому, що вона є:

1) засобом охорони встановленого державою правопорядку;
2) нормативно визначена і полягає в застосуванні (реалізації) санкцій правових норм;
3) є наслідком винного антигромадського діяння;
4) супроводжується державним і громадським осудом;
5) правопорушника і вчиненого ним діяння;
6) пов'язана з примусом, з негативними для правопорушника наслідками (морального або матеріального характеру), яких він має зазнати;
7) реалізується у відповідних процесуальних формах [96, с. 252].

Адміністративна відповідальність – це застосування до осіб, які вчинили адміністративні проступки, адміністративних стягнень, що будуть мати для цих осіб обтяжливі наслідки майнового, морального, особистісного чи іншого характеру. Накладається така відповідальність уповноваженими на те органами чи посадовими особами на підставах і у порядку, встановлених нормами адміністративного права [99].

А.Т. Комзюк зазначає, що адміністративна відповідальність регулюється багатьма нормативними актами різної юридичної сили, які в сукупності складають законодавство про адміністративні правопорушення. Це законодавство має завданням, відповідно до ст. 1 КпАП, охорону суспільного ладу, власності, соціально-економічних, політичних та особистих прав і свобод громадян, а також прав і законних інтересів підприємств, установ і організацій, установленого порядку управління, державного і громадського порядку, зміцнення законності, запобігання правопорушенням, виховання громадян у дусі точного і неухильного дотримання Конституції і законів України, поваги до прав, честі і гідності інших громадян, до правил співжиття, сумлінного виконання своїх обов'язків, відповідальності перед суспільством [98, с.121;

99].

Д.М. Лук’янець зазначає, що головною відмінністю адміністративної відповідальності є те, що вона проявляється в адміністративному порядку, у процесі реалізації державним органом своїх *виконавчо-розпорядчих повноважень*. При цьому процедура притягнення до адміністративної відповідальності оформлена у вигляді адміністративного провадження з усіма характерними йому ознаками. Навіть у тих випадках, коли справи про адміністративні правопорушення розглядають суди, зберігається саме адміністративний порядок притягнення до відповідальності [123].

Отже, до особливостей, що характеризують адміністративну відповідальність у сфері запобігання та протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, і водночас відмежовують її від інших видів юридичної відповідальності, віднесено такі:

– адміністративна відповідальність встановлюється законами й підзаконними актами про адміністративні правопорушення. У цих актах визначаються склади адміністративних правопорушень і санкції, а в деяких випадках – і порядок їх застосування. На відміну від цього, кримінальна відповідальність встановлюється виключно законами;

– в основі адміністративної відповідальності лежить адміністративне правопорушення, кримінальної відповідальності – злочин, цивільно-правової – спричинення матеріальної шкоди;

– суб’єктами адміністративної відповідальності виступають як фізичні особи, так і юридичні особи – суб’єкти первинного фінансового моніторингу, а за кримінальної відповідальності – тільки фізичні особи;

– адміністративні стягнення накладаються суб’єктами державного фінансового моніторингу чи суддями; кримінальне покарання накладається виключно судами;

– між суб’єктом адміністративного правопорушення (СПФМ) та особою, яка накладає адміністративне стягнення, відсутні службові стосунки. За цією ознакою адміністративна відповідальність відрізняється від

дисциплінарної, для якої наявність таких взаємин є необхідною мовою. На відміну від кримінального покарання, яке автоматично пов'язано з наявністю судимості, застосування адміністративної відповідальності таких наслідків не передбачає.

Отже, адміністративна відповідальність у сфері запобігання та протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, має особливості, що вирізняють її з-поміж інших видів відповідальності. Підставою її застосування є наявність адміністративного правопорушення у цій сфері, а заходом впливу – передбачені законодавством адміністративні санкції.

Ознаки адміністративної відповідальності за порушення вимог законодавства у сфері запобігання та протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, зумовлені предметом правового регулювання. Ці ознаки проявляються в тому, що вона:

1) спрямована на охорону правовідносин у сфері протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом;

2) настає за правопорушення у сфері протидії легалізації доходів, одержаних злочинним шляхом;

3) її встановлює держава у санкціях охоронних правових норм, які можуть застосовувати державні регулятори;

4) повноваження на її застосування входять до спеціального статусу державних регуляторів.

Отже, адміністративна відповідальність у сфері протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом – це сукупність правовідносин між державою в особі уповноважених органів – державних регуляторів та порушником приписів (суб'єктами первинного фінансового моніторингу), встановлених правовими нормами, змістом яких є покладання обов'язку на такого суб'єкта нести відповідальність за невідповідність своєї юридично значущої поведінки, забезпечуючи можливість застосування державою до нього заходів державного примусу.

Адміністративну відповідальность у сфері запобігання та протидії легалізації доходів, одержаних злочинним шляхом, пропонуємо класифікувати за такими критеріями.

Залежно від нормативно-правових актів, якими встановлено відповідальність:

- адміністративна відповідальність, яку встановлено ст. 166-9 та 188-34 Кодексу України про адміністративні правопорушення;

- адміністративну відповідальність, яку встановлено Законом України «Про запобігання та протидію легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, фінансуванню тероризму та фінансуванню розповсюдження зброї масового знищення».

Залежно від уповноважених органів, які мають право застосовувати заходи адміністративного примусу до суб'єктів первинного фінансового моніторингу:

– суди;

– державні регулятори.

За формами накладання адміністративної відповідальності:

–накладається у судовому порядку при розгляді справ про правопорушення з обов'язковим винесенням рішення,

–накладається у позасудовому порядку державними регуляторами та їх посадовими особами.

Залежно від суб'єктів первинного фінансового моніторингу, які скоїли протиправне діяння, виділяють: юридичну відповідальність фізичних осіб – суб'єктів підприємницької діяльності (індивідуальну) та щодо юридичних осіб (колективну).

У Законі України «Про запобігання та протидію легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, фінансуванню тероризму та фінансуванню розповсюдження зброї масового знищення» від 14.10.2014 № 1702-VII передбачено також цивільно-правову відповідальність. Зауважимо, що цивільно-правова відповідальність настає за порушення

обов’язків, які випливають із цивільно-правових угод. СПФМ не укладають угоди між собою та з державними регуляторами, а діють відповідно до законодавства. Такої самої думки дотримується І. П. Голосніченко, А. О. Клименко, О. В. Тихонова [48; 88; 206].

А. О. Клименко, досліджуючи правові й організаційні засади діяльності банків як суб’єктів первинного фінансового моніторингу, вивчав питання правового регулювання юридичної відповідальності суб’єктів первинного фінансового моніторингу. Він визначив місце цієї відповідальності в системі юридичної відповідальності і відніс її до адміністративної, у зв’язку з чим запропонував передбачити у КпАП України відповідну статтю [88].

Для застосування до суб’єкта первинного фінансового моніторингу юридичної відповідальності потрібна наявність складу правопорушення – сукупності юридичних ознак протиправної поведінки, необхідних та достатніх для притягнення до такої відповідальності, за наявності яких суспільно шкідливе діяння визнається конкретним правопорушенням [78, с. 216].

У кожному складі правопорушення виділяють його елементи: об’єкт, об’єктивну сторону, суб’єкт, суб’єктивну сторону.

Об’єкт правопорушення – суспільні відносини, на які спрямована протиправна та суспільно шкідлива поведінка його суб’єкта та які охороняються нормами права. Правопорушення суб’єктів первинного фінансового моніторингу спрямовані на правовідносини, які виникають щодо запобігання та протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом.

Об’єктивна сторона правопорушення є зовнішньою стороною суспільно небезпечного діяння (дії чи бездіяльності) суб’єкта права, яке посягає на об’єкт – суспільні відносини у сфері запобігання та протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, що охороняються нормами права, завдає чи створює загрозу завдання йому шкоди.

Обов’язковими (необхідними) ознаками об’єктивної сторони

правопорушення є: діяння (дія чи бездіяльність), суспільно шкідливі наслідки і причинний зв'язок між діянням і шкідливими наслідками.

Суб'єкт правопорушення – особа, на яку покладено обов'язок щодо подання інформації про фінансові операції, які підлягають внутрішньому або обов'язковому фінансовому моніторингу спеціально уповноваженому органу виконавчої влади з питань фінансового моніторингу.

Суб'єкт порушення законодавства щодо запобігання та протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, завжди є спеціальним – має додаткові особливі ознаки (службове становище, професія, певна діяльність). Деліктоздатність посадових осіб виникає з моменту їх призначення або обрання на посаду і триває до закінчення терміну повноважень.

Суб'єктивна сторона правопорушення, яке скоїв суб'єкт первинного фінансового моніторингу, – це ті психічні процеси, що характеризують свідомість і волю суб'єкта правопорушення в момент його скоєння. Ознаками суб'єктивної сторони такого правопорушення є вина, мотив і мета.

Україна ігнорувала принципову можливість застосування потенціалу адміністративного примусу взагалі та адміністративної відповідальності (зокрема) у сфері запобігання та протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом. Разом з тим, у окремих випадках заходи адміністративної відповідальності при своєчасному їх застосуванні можуть ефективно впливати на розвиток правової ситуації у досліджуваній сфері.

Адміністративну відповідальність за правопорушення у сфері запобігання та протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, передбачено ст. 166-9, 188-34 Кодексу України про адміністративні правопорушення (далі – КпАП України).

Статтею 166-9 КпАП України встановлено відповідальність за порушення законодавства щодо запобігання та протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, фінансуванню тероризму та фінансуванню розповсюдження зброї масового знищення, яка

тягне за собою накладення штрафу на посадових осіб суб'єктів первинного фінансового моніторингу в розмірі від ста до двохсот неоподатковуваних мінімумів доходів громадян, а у разі розголошення в будь-якому вигляді інформації, що відповідно до закону є об'єктом обміну між суб'єктом первинного фінансового моніторингу та центральним органом виконавчої влади – у розмірі від трьохсот до п'ятисот неоподатковуваних мінімумів доходів громадян.

Ст. 188-34 КпАП України встановлено відповідальність за порушення законодавства за невиконання законних вимог посадових осіб суб'єктів державного фінансового моніторингу – тягнуть за собою накладення штрафу на посадових осіб суб'єктів первинного фінансового моніторингу, громадян – суб'єктів підприємницької діяльності від ста до двохсот неоподатковуваних мінімумів доходів громадян [93].

Кожним державним регулятором наказами визначено інструкції з оформлення матеріалів про адміністративні правопорушення (наприклад, наказ Міністерства фінансів України «Про затвердження Інструкції з оформлення матеріалів про адміністративні правопорушення» від 17.03.2011 № 364) [147].

Доктринальний та прикладний інтерес становить аналіз норми ст. 166-9 КпАП України. Родовим об'єктом правопорушення виступає встановлений порядок діяльності у сфері фінансової та підприємницької діяльності. Це зумовлено техніко-юридичною конструкцією глави 12 КпАП. Видовим об'єктом правоохорони є фінансово-підприємницька діяльність, а безпосереднім – суспільні відносини, що виникають у зв'язку із захистом прав і законних інтересів громадян, суспільства та держави, пов'язані із створенням та функціонуванням правового механізму протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом. Можна стверджувати, що додатковим об'єктом виступає встановлений порядок здійснення наглядової діяльності у цій сфері. Такі правовідносини детально урегульовані нормами Закону України [72].

Визначення об’єкта адміністративно-правової охорони має принципово важливе значення, оскільки від цього залежить ефективність всієї правоохоронної діяльності з протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, фінансуванню тероризму. Об’єктом протиправного посягання, відповідно до ст. 166-9 КпАП України, виступає порушення законодавства щодо запобігання та протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, фінансуванню тероризму.

Об’єктивна сторона зазначеного правопорушення виражається у таких протиправних діях: невиконання суб’єктом первинного фінансового моніторингу законодавства в сфері протидії легалізації доходів, одержаних злочинним шляхом, фінансуванню тероризму: порушення вимог щодо ідентифікації верифікації клієнта (представника клієнта), вивчення клієнта, уточнення інформації про клієнта; неподання, несвоєчасне подання, порушення порядку подання або подання центральному органу виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері запобігання та протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, фінансуванню тероризму та фінансуванню розповсюдження зброї масового знищення, недостовірної інформації у випадках, передбачених законодавством; порушення вимог щодо зберігання офіційних документів, інших документів (у тому числі створені суб’єктом первинного фінансового моніторингу електронні документи), їх копії щодо ідентифікації осіб (клієнтів, представників клієнтів), а також осіб, яким суб’єктом первинного фінансового моніторингу було відмовлено у проведенні фінансових операцій, вивчення клієнта, уточнення інформації про клієнта, а також усіх документів, що стосуються ділових відносин (проведення фінансової операції) з клієнтом (включаючи результати будь-якого аналізу під час здійснення заходів щодо верифікації клієнта/поглибленої перевірки клієнта), а також даних про фінансові операції; порушення порядку зупинення фінансових (фінансової) операцій (операції).

За своєю конструкцією ст. 166-9 КпАП має формальний характер та не потребує настання певних юридичних наслідків для визнання діяння як адміністративного правопорушення, тобто таке діяння вважається правопорушенням з моменту його здійснення.

Аналіз ст. 166-9 КпАП дозволяє стверджувати, що суб'єктивна сторона не має визначального значення при кваліфікації діяння, але її потрібно враховувати при призначенні адміністративного покарання.

Проаналізуємо більш детально норми ст. 188-34 КпАП України «Невиконання законних вимог посадових осіб суб'єктів державного фінансового моніторингу». Родовим об'єктом правопорушення виступає встановлений порядок у сфері управління. Це зумовлено техніко-юридичною конструкцією глави 15 КУпАП України «Адміністративні правопорушення, що посягають на встановлений порядок управління». Видовим об'єктом правоохорони виступає порядок управління, а безпосереднім – суспільні відносини, що виникають у зв'язку із захистом прав і законних інтересів громадян, суспільства та держави, пов'язані зі створенням та функціонуванням правового механізму щодо виконання законних вимог посадових осіб суб'єктів державного фінансового моніторингу стосовно усунення порушень законодавства щодо запобігання та протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом. Можна стверджувати, що додатковим об'єктом тут виступає встановлений порядок здійснення наглядової діяльності у зазначеній сфері.

Об'єктом протиправного посягання, відповідно до ст. 188-34 КпАП України, виступає невиконання законних вимог посадових осіб суб'єктів державного фінансового моніторингу стосовно усунення порушень законодавства щодо запобігання та протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, фінансуванню тероризму, або створення перешкод для виконання покладених на них обов'язків.

Об'єктивна сторона такого правопорушення виражається у протиправних діях, зокрема невиконання суб'єктом первинного фінансового

моніторингу законодавства в сфері управління: законних вимог посадових осіб суб'єктів державного фінансового моніторингу стосовно усунення порушень законодавства щодо запобігання та протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, фінансуванню тероризму, або створення перешкод для виконання покладених на них обов'язків.

Суб'єктом адміністративного правопорушення є посадові особи – суб'єкти первинного фінансового моніторингу, громадянин – суб'єкт підприємницької діяльності. Суб'єктивна сторона може бути виражена для посадових осіб як у формі умислу, так і необережності (ст. ст. 10, 11 КпАП). Вина юридичної особи визначається відповідно до ст. 9 КпАП.

Після прийняття Закону України «Про запобігання та протидію легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, фінансуванню тероризму та фінансуванню розповсюдження зброї масового знищення» від 14.10.2014 № 1702-VII було внесені зміни до ст. 166-9 КпАП. У ній було вперше визначено поняття посадових осіб, на яких здійснюється накладення штрафу, а саме: на посадових осіб суб'єктів первинного фінансового моніторингу, громадян – суб'єктів підприємницької діяльності, членів ліквідаційної комісії, ліквідаторів або уповноважену особу Фонду гарантування вкладів фізичних осіб; а також на посадових осіб підприємств, установ, організацій, громадян – суб'єктів підприємницької діяльності, які не є суб'єктами первинного фінансового моніторингу [93].

Необхідність уточнення поняття «посадової особи» для правильної кваліфікації правопорушень за ст. ст. 166-9, 188-34 КпАП України вказував автор у публікаціях ще до прийняття Закону України «Про запобігання та протидію легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, фінансуванню тероризму та фінансуванню розповсюдження зброї масового знищення», яким і було внесені відповідні зміни до КпАП [29].

Ст. 166-9 КпАП визначено, що накладення штрафу здійснюється на посадових осіб суб'єктів первинного фінансового моніторингу, громадян – суб'єктів підприємницької діяльності, членів ліквідаційної комісії, ліквідаторів

або уповноважену особу Фонду гарантування вкладів фізичних осіб; а також на посадових осіб підприємств, установ, організацій, громадян – суб'єктів підприємницької діяльності, які не є суб'єктами первинного фінансового моніторингу [93].

Наказом Міністерства фінансів України від 17.03.2011 № 364 «Про затвердження Інструкції з оформлення матеріалів про адміністративні правопорушення Міністерством фінансів України» встановлено, що протоколи про адміністративні правопорушення складаються стосовно:

– посадових осіб суб'єктів первинного фінансового моніторингу та громадян – суб'єктів підприємницької діяльності, які є суб'єктами первинного фінансового моніторингу;

– осіб, які незаконно розголосили в будь-якому вигляді інформацію, яка, відповідно до закону, є об'єктом обміну між суб'єктом первинного фінансового моніторингу та Держфінмоніторингом, або факт її подання (одержання) та яким ця інформація стала відома у зв'язку з професійною або службовою діяльністю[148].

Нормативно-правові акти державних регуляторів дають різні визначення посадових осіб за ст. ст. 166-9 та 188-34. Суб'єктом адміністративного правопорушення в інструкціях, затверджених наказами Міністерства фінансів та Міністерства юстиції України, визначено, крім зазначених вище осіб, також і керівника юридичної особи або особу, уповноважену діяти від імені юридичної особи (виконавчого органу) щодо неподання юридичною особою державному реєстратору інформації про кінцевого бенефіціарного власника (контролера) юридичної особи [149, 150].

Так, в Інструкції з оформлення матеріалів про адміністративні правопорушення Державною службою фінансового моніторингу України (від 27.04.2015 № 465) протоколи про адміністративні правопорушення складаються стосовно:

1) посадових осіб суб'єктів первинного фінансового моніторингу, громадян – суб'єктів підприємницької діяльності, членів ліквідаційної комісії,

ліквідаторів або уповноваженої особи Фонду гарантування вкладів фізичних осіб;

2) осіб, які незаконно розголосили в будь-якому вигляді інформацію, яка відповідно до закону є об'єктом обміну між суб'єктом первинного фінансового моніторингу та Держфінмоніторингом, або факт її подання (одержання) та яким ця інформація стала відома у зв'язку з професійною або службовою діяльністю;

3) посадових осіб підприємств, установ, організацій, громадян – суб'єктів підприємницької діяльності, які не є суб'єктами первинного фінансового моніторингу;

4) керівника юридичної особи або особи, уповноваженої діяти від імені юридичної особи (виконавчого органу) [148].

Незважаючи, на внесені Законом України «Про запобігання та протидію легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, фінансуванню тероризму та фінансуванню розповсюдження зброї масового знищення» від 14.10.2014 № 1702-VII, відповідні зміни до КпАП щодо визначення поняття посадової особи, у нормативно-правових актах державних регуляторів це поняття до сих пір зазначено по-різному.

3.2. Повноваження державних регуляторів щодо здійснення провадження у справах про адміністративні правопорушення у сфері запобігання та протидії легалізації доходів, одержаних злочинним шляхом

Державні регулятори є суб'єктами адміністративно-юрисдикційних повноважень. Адміністративні юрисдикційні повноваження державних регуляторів спрямовані на здійснення ними, по-перше, функцій адміністративного нагляду, по-друге, організаційно-розпорядчих функцій щодо урегулювання суспільних відносин, які виникають у зазначеній сфері.

Основними формами реалізації адміністративно-юрисдикційних

повноважень державних регуляторів є право проводити перевірки СПФМ щодо дотримання ними вимог законодавства, за результатами яких складаються акти перевірок, протоколи про адміністративні правопорушення та виносяться постанови, вимоги, а також відповідні документи організаційно-розпорядчого характеру: накази, розпорядження, положення, інструкції тощо.

Проаналізувавши зміни у законодавстві протягом 2002–2016 рр. та становлення адміністративної правозастосовної діяльності державних регуляторів (Національний банк України, Національна комісія з цінних паперів та фондового ринку (НКЦПФР), Національна комісія, що здійснює державне регулювання у сфері ринків фінансових послуг (Нацфінпослуг), Міністерство фінансів України, Міністерство інфраструктури України, Міністерство економічного розвитку і торгівлі України, Міністерство юстиції України), можемо зазначити, що до 2010 р. цей інститут відповідальності у досліджуваній сфері на практиці не застосовувався. Проте після прийняття у 2010 р. Закону України «Про запобігання та протидію легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, або фінансуванню тероризму» у новій редакції від 18.05.2010 № 2258-VI (2258-17) та приведення нормативно-правової бази державних регуляторів до цього Закону, починаючи з 2011 р. правозастосовна діяльність у цьому напрямі активізувалася, про що свідчать статистичні дані, отримані від державних регуляторів та Судової державної адміністрації України.

Відповідно до ст. 255 КпАП протоколи про правопорушення мають право складати: 1) уповноважені на те посадові особи: суб’єкти державного фінансового моніторингу (стаття 166-9, частина шоста статті 166-11, стаття 188-34).

Державними регуляторами встановлено наказами інструкції з оформлення матеріалів про адміністративні правопорушення, які визначають порядок їх складання уповноваженими посадовими особами та подання органам, уповноваженим розглядати справи про адміністративні правопорушення, протоколів та матеріалів про адміністративні

правопорушення.

Протокол про адміністративне правопорушення уповноваженою особою державного регулятора та інші матеріали, що підтверджують факт вчинення адміністративного правопорушення, формуються у справу, яку оформляють в установленому порядку. Справа про адміністративне правопорушення разом із супровідним листом органу державного нагляду, управління направляється до суду за місцем вчинення адміністративного правопорушення [149].

Справи про адміністративні правопорушення, передбачені ст. ст. 166-9, 188-34 КпАП розглядають судді районних, районних у місті, міських чи міських районних судів (ст. 221 КпАП). При цьому відповідно до ст. 38 КпАП, якщо справи про адміністративні правопорушення згідно з цим Кодексом чи іншими законами підвідомчі суду (судді), стягнення може бути накладено не пізніше ніж через три місяці з дня вчинення правопорушення, а при триваючому правопорушенні – не пізніше ніж через три місяці з дня його виявлення.

Крім санкцій, передбачених ст. ст. 166-9, 188-34 КпАП, до суб’єктів первинного фінансового моніторингу застосовуються також санкції, передбачені Законом України «Про запобігання та протидію легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, фінансуванню тероризму та фінансуванню розповсюдження зброї масового знищення» від 14.10.2014 № 1702-VII, а саме: до суб’єктів первинного фінансового моніторингу за порушення встановлених вимог може бути застосовано санкцію у вигляді анулювання ліцензії або іншого спеціального дозволу на рішення про застосування до суб’єкта первинного фінансового моніторингу право провадження певних видів діяльності, а також прийнято санкції у вигляді тимчасового відсторонення такої посадової особи від посади до усунення порушення. Юридичні особи, які здійснювали фінансові операції з легалізації (відмивання) доходів, одержаних злочинним шляхом, фінансували тероризм, можуть бути ліквідовані за рішенням суду.

Статтею 24 цього Закону визначено, що у разі невиконання (неналежного виконання) суб’єктом первинного фінансового моніторингу вимог цього Закону та/або нормативно-правових актів, що регулюють діяльність у сфері запобігання та протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, до нього застосовуються такі штрафні санкції:

за порушення вимог щодо ідентифікації, верифікації, вивчення клієнтів(осіб) у випадках, передбачених законодавством, – у розмірі до 500 неоподатковуваних мінімумів доходів громадян (для суб’єктів первинного фінансового моніторингу, які не є юридичними особами, – у розмірі до 100 неоподатковуваних мінімумів доходів громадян), що становить у 2016 р. до 8500 грн, та для суб’єктів первинного фінансового моніторингу, які не є юридичними особами до 1700 грн;

за невиявлення, несвоєчасне виявлення та порушення порядку реєстрації фінансових операцій, що, відповідно до законодавства, підлягають фінансовому моніторингу, – у розмірі до 800 неоподатковуваних мінімумів доходів громадян (для суб’єктів первинного фінансового моніторингу, які не є юридичними особами, у розмірі до 100 неоподатковуваних мінімумів доходів громадян), становить у 2016 р. до 13 600 грн, та для суб’єктів первинного фінансового моніторингу, які не є юридичними особами, – до 1700 грн;

за неподання, несвоєчасне подання, порушення порядку подання або подання Спеціально уповноваженому органу недостовірної інформації у випадках, передбачених законодавством – у розмірі до 2000 неоподатковуваних мінімумів доходів громадян (для суб’єктів первинного фінансового моніторингу, які не є юридичними особами, – у розмірі до 100 неоподатковуваних мінімумів доходів громадян), становить у 2016 р. до 34 000 грн, та для суб’єктів первинного фінансового моніторингу, які не є юридичними особами, – до 1700 грн;

за порушення порядку зупинення фінансових операцій – у розмірі до 1000 неоподатковуваних мінімумів доходів громадян (для суб’єктів первинного фінансового моніторингу, які не є юридичними особами, – у

розмірі до 100 неоподатковуваних мінімумів доходів громадян), становить у 2016 р. до 17 000 грн, та для суб'єктів первинного фінансового моніторингу, які не є юридичними особами, – до 1700 грн;

за неподання, подання не в повному обсязі, подання недостовірної інформації/документів, подання копій документів, у яких неможливо прочитати всі написані в них відомості, на запит суб'єкта державного фінансового моніторингу, необхідних для виконання ним функцій з державного регулювання і нагляду відповідно до цього Закону, або втрату документів (у тому числі інформації про рахунки або активи) – у розмірі до 2000 неоподатковуваних мінімумів доходів громадян (для суб'єктів первинного фінансового моніторингу, які не є юридичними особами, – у розмірі до 200 неоподатковуваних мінімумів доходів громадян);

за порушення обов'язків, визначених цим Законом та/або нормативно-правовими актами у сфері запобігання і протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, фінансуванню тероризму та фінансуванню розповсюдження зброї масового знищення та не зазначених в абзацах другому–шостому цієї частини, – у розмірі до 300 неоподатковуваних мінімумів доходів громадян (для суб'єктів первинного фінансового моніторингу, які не є юридичними особами, – у розмірі до 100 неоподатковуваних мінімумів доходів громадян).

Повторне (протягом року) порушення суб'єктами первинного фінансового моніторингу – юридичними особами або громадянами, які є суб'єктами підприємницької діяльності, вимог Закону та/або нормативно-правових актів, що регулюють діяльність у сфері запобігання та протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, тягне за собою накладення штрафу у розмірі до 3000 неоподатковуваних мінімумів доходів громадян (для громадян, які є суб'єктами підприємницької діяльності, – у розмірі до 200 неоподатковуваних мінімумів доходів громадян), становить у 2016 р. до 51 000 грн, та для суб'єктів первинного фінансового моніторингу, які не є юридичними особами, – до 3400 грн [72].

У цьому Законі виділено такі санкції:

1) **штрафні**, до яких належить штраф, а також окремо визначено;

2) **анулювання ліцензії або іншого спеціального дозволу на право провадження певних видів діяльності**;

3) прийняття рішення **про тимчасове відсторонення посадової особи** суб'єкта первинного фінансового моніторингу від посади до усунення порушення.

У роботі «Адміністративна відповідальність в сфері протидії легалізації доходів, одержаних злочинним шляхом» [29] до прийняття Закону України «Про запобігання та протидію легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, фінансуванню тероризму та фінансуванню розповсюдження зброї масового знищення» від 14.10.2014 № 1702-VII при з'ясуванні правової природи штрафних санкцій, застосовуваних державними регуляторами до суб'єктів первинного фінансового моніторингу за порушення ними вимог Закону, автором було проаналізовано їх визначення у попередньому Законі: «Законодавець використовує у ст. 23 Закону поняття «штрафи» (п. 3), «фінансові санкції» (п. 5), «санкції» (п. 7) та визначено, що ці санкції є адміністративно-правовими. У статті запропоновано привести методологічні підходи щодо визначення вищезазначених понять до єдиних стандартів у досліджуваній сфері.

У разі порушення банками, філіями іноземних банків вимог цього Закону, нормативно-правових актів Національного банку України, що регулюють діяльність у сфері запобігання та протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, фінансуванню тероризму та фінансуванню розповсюдження зброї масового знищення, Національний банк України адекватно вчиненому порушенню або рівню загрози інтересам вкладників чи інших кредиторів банку має право застосувати заходи впливу відповідно та у порядку, визначеному Законом України «Про банки і банківську діяльність» та нормативно-правовими актами Національного банку України.

Так, постановою Національного банку України «Про застосування санкцій до небанківських фінансових установ» від 15.06.2011 № 192 прописано, що Національний банк у разі виявлення двох і більше будь-яких повторних порушень, вчинених фінансовою установою, додатково до застосування штрафної санкції, передбаченої частиною четвертою статті 24 Закону, може анулювати:

1) ліцензію на переказ коштів у національній валюті без відкриття рахунків;

2) генеральну ліцензію на здійснення валютних операцій (розділ IV) та прийняття **рішення про тимчасове відсторонення посадової особи** суб'єкта первинного фінансового моніторингу від посади (розділ V) [174].

Зазначеною вище постановою Національного банку України встановлено право Національного банку вимагати від фінансової установи виконання (усунення та/або здійснення заходів, необхідних для недопущення в подальшій діяльності порушень) вимог законодавства у сфері запобігання легалізації внаслідок пред'явлення до неї **письмової вимоги**.

Рішення Національного банку щодо застосування до фінансової установи штрафних санкцій є виконавчим документом та має відповідати вимогам, установленим статтею 18 Закону України «Про виконавче провадження».

Рішення Національного банку про застосування до фінансової установи штрафних санкцій підлягає виконанню нею протягом п'ятнадцяти робочих днів із дня його отримання. Фінансова установа зобов'язана повідомити Національний банк про сплату штрафу не пізніше наступного робочого дня після сплати штрафу електронною поштою Національного банку та в той самий день надіслати до Національного банку засвідчену копію розрахункового документа про сплату штрафу рекомендованим листом з повідомленням про вручення.

У разі невиконання фінансовою установою Рішення Національного банку про застосування штрафних санкцій у встановлений строк воно

передається Національним банком до органів державної виконавчої служби для примусового виконання. Оскарження Рішення Національного банку про застосування до фінансової установи штрафних санкцій, передбачених Законом, здійснюється в судовому порядку виключно для встановлення законності прийняття такого Рішення та не зупиняє виконання Національним банком застосованої санкції.

Проаналізовано за допомогою методу аналогій механізм застосування штрафних санкцій, передбачених статтею 166-9 та статтею 188-34 Кодексу України про адміністративні правопорушення (далі – Кодекс), та штрафних санкцій, передбачених ст. 24 Закону, та визначено відмінності у зазначених нормах, що ускладнює їх застосування:

– різними є суб'єкти, на яких накладаються штрафи. Так, штрафи, передбачені ст. 166-9 та ст. 188-34 КпАП України, застосовують тільки до посадових осіб суб'єкта первинного фінансового моніторингу; за порушення вимог Закону – до юридичних осіб, а якщо без створення юридичної особи, то штраф накладається на суб'єкта первинного фінансового моніторингу (штраф сплачує сам суб'єкт – фізична особа підприємець);

– різним є розмір штрафу: за порушення вимог ст. 166-9 КпАП України, зокрема, він становить не більше 500 неоподатковуваних мінімумів доходів громадян і є значно більшим на відміну від штрафів, встановлених Законом, оскільки розраховується, виходячи із соціальної податкової пільги; за порушення вимог Закону – до 3000 неоподатковуваних мінімумів доходів громадян;

– різними є процесуальні документи, які підтверджують факти порушень: за порушення вимог ст. 166-9 КпАП складаються *протоколи про адміністративні правопорушення* уповноваженими посадовими особами державних регуляторів та інші документи (у наказах ДР не конкретизовано), за порушення вимог Закону – *акти перевірок* суб'єкта первинного фінансового моніторингу та інші документи, які підтверджують факти порушень вимог Закону та/або нормативно-правових актів, що регулюють діяльність у сфері

запобігання та протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, *заперечення до актів перевірок* (за наявності) та інші матеріали перевірок. На практиці на підставі акту перевірки одночасно можуть застосувати заходи, передбачені ст. 166-9 та ст. 188-34 КпАП та Законом України.

– різним є орган, який виносить рішення та процесуальні документи, якими ухвалюються рішення про притягнення до відповідальності: за порушення вимог ст. 166-9 КпАП рішення приймає суд у формі постанови чи ухвали (закриття), за порушення вимог Закону – рішення приймаються комісіями з питань застосування санкцій за порушення вимог Закону та/або нормативно-правових актів, що регулюють діяльність у сфері запобігання та протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, (визначені наказами державних регуляторів) у формі постанов.

Державними регуляторами нормативно-правовими актами (наказами) визначено інструкції про порядок проведення перевірок та застосування до суб’єктів первинного фінансового моніторингу у разі виявлення порушень законодавства – адміністративних заходів впливу: штрафів, обмеження, тимчасового припинення дії чи анулювання ліцензії або іншого спеціального дозволу на право провадження певних видів діяльності.

Порядок застосування штрафів та інших санкцій Держфінмоніторингом до суб’єктів державного фінансового моніторингу здійснюється відповідно до наказу Міністерства фінансів України від 27.03.2015 № 366 «Деякі питання застосування санкцій Державною службою фінансового моніторингу України» [146].

Притягнення винних осіб до відповідальності й застосування до них санкцій державними регуляторами здійснюється за результатами перевірки на предмет дотримання суб’єктами первинного фінансового моніторингу вимог Закону. Так, у разі виявлення державним регулятором фактів невиконання вимог Закону він зобов’язаний зафіксувати виявлені порушення (скласти акт перевірки) й застосувати до порушника передбачені законом штрафні санкції.

Санкції до суб’єктів первинного фінансового моніторингу, передбачені статтею 24 Закону, державні регулятори застосовують протягом шести місяців з дня виявлення порушення, але не пізніше ніж через три роки з дня його вчинення, у встановленому порядку.

У разі вчинення суб’єктом первинного фінансового моніторингу (крім банків, філій іноземних банків) двох або більше порушень (у тому числі повторних порушень) вимог цього Закону та/або нормативно-правових актів, що регулюють діяльність у сфері запобігання та протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, штрафні санкції накладаються в межах більшого розміру штрафу, встановленого за вид порушення з-поміж вчинених.

Рішення (постанова) державного регулятора (його уповноваженої посадової особи) про застосування до суб’єкта первинного фінансового моніторингу санкцій, передбачених Законом, набирає чинності з дати його (її) прийняття і є виконавчим документом.

Рішення (постанова) державного регулятора (його уповноваженої посадової особи) про застосування штрафних санкцій підлягає виконанню суб’єктом первинного фінансового моніторингу протягом п’ятнадцяти робочих днів з дня його (її) отримання, про що його письмово повідомляють.

Рішення про накладення штрафу за вчинене порушення приймає Комісія, повноваження якої визначено наказами державних регуляторів.

До повноважень Комісії належать:

1) розгляд актів перевірок суб’єктів первинного фінансового моніторингу; документів, які підтверджують факти порушень вимог Закону та/або нормативно-правових актів, що регулюють діяльність у цій сфері; заперечень до актів перевірок (за наявності) та інших матеріалів перевірок;

2) вирішення питань про застосування до суб’єктів санкцій за порушення вимог Закону та/або нормативно-правових актів, що регулюють діяльність у сфері запобігання та протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом;

3) визначення розміру штрафу;

4) ініціювання звернення до суду з позовною заявою про стягнення із суб'єкта відповідної суми штрафу в разі його несплати протягом установленого строку;

5) погодження розроблених структурним підрозділом державних регуляторів з питань запобігання та протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, квартальних планів проведення перевірок суб'єктів, на підставі яких видається відповідний наказ Мінекономрозвитку [133].

Підставою закриття провадження у справі є:

1) установлення Комісією Міністерства під час розгляду справи факту відсутності порушень суб'єктом вимог Закону та/або нормативно-правових актів, що регулюють діяльність у сфері запобігання та протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом;

2) закінчення на момент розгляду справи встановлених строків, у межах яких можуть бути застосовані санкції.

У разі якщо суб'єкт не сплачує штраф протягом встановленого строку з дня отримання постанови про накладення штрафу, Міністерство звертається до суду з позовною заявою про стягнення із суб'єкта відповідної суми штрафу.

У наукових дослідженнях не має єдиної думки щодо правової природи штрафних санкцій, які застосовуються державними регуляторами до суб'єктів первинного фінансового моніторингу за порушення ними вимог Закону.

Законодавець у ст. 24 Закону виділяє поняття «штрафні санкції» (п. 3) [72]. Проаналізуємо, до яких видів відповідальності належать такі санкції: адміністративно-правових, фінансово-правових, цивільно-правових. Дане питання є актуальним та дискусійним, оскільки в чинному законодавстві містяться суперечливі і дублюючі одна одну норми, які породжують труднощі у правозастосовній практиці.

Погляди науковців і практиків можна розділити на дві групи. Одні з них вважають, що фінансові санкції є самостійним видом юридичної

відповідальності, інші – адміністративними штрафами, і тому пропонують їх віднести до адміністративної відповідальності.

Так, І. Голосніченко, В. Колпаков, В. Стефанюк, М. Міхеєнко та ін. вважають, що фінансово-правові санкції мають місце у адміністративних правовідносинах, а тому вони є санкціями адміністративної відповідальності. До адміністративних стягнень, що мають виправно-виховний вплив, належать попередження, штраф, виправні роботи, адміністративний арешт [114; 201].

Колпаков В. К. зазначає: «… адміністративний штраф – невідшкодне стягнення. Цією ознакою він відрізняється від цивільно-правового штрафу. Перше (адміністративний штраф) – це захід впливу на психіку і майнове становище правопорушника. Друге – компенсація матеріального збитку, заподіяного внаслідок порушення договірних зобов’язань [95, с. 100].

Штраф відповідно до ст. 27 КпАП України визначено як грошове стягнення, що накладається на громадян і посадових осіб за адміністративні правопорушення у випадках і розмірі, встановлених цим Кодексом *та іншими* законами України.

Штрафні санкції, визначені у Законі, не відповідають за своєю правовою природою та механізмом застосування заходам цивільно-правової відповідальності. Цивільно-правова відповідальність настає за невиконання обов’язків, які випливають із договорів. Суб’єкти первинного фінансового моніторингу не укладають цивільно-правових угод із державними регуляторами. Такої самої думки і О. В. Тихонова [206].

А. О. Клименко зазначає, що штраф можна розглядати як вид адміністративного стягнення [88].

Відповідно до визначення поняття регулюючого органу у сфері запобігання та протидії легалізації (відмивання) доходів, одержаних злочинним шляхом, його статусу, а також контрольно-наглядових повноважень у досліджуваній сфері вважаємо, що ці санкції мають *адміністративний характер* і за змістом є адміністративними (встановлюються суб’єктом владних повноважень).

У юридичній літературі поняття «санкція» визначають як: атрибут правової норми; обов’язковий елемент (частину) логічної структури правової норми; небажані та негативні наслідки для суб’єкта, який вчинив правопорушення; охоронну норму, що регламентує поведінку суб’єктів права на випадок скоєння правопорушення.

Представники іншої наукової позиції вважають, що не можна розглядати санкцію лише як частину норми права. Так, С. М. Братусь зазначає, що термін «санкція» означає різні явища: по-перше, санкцію розуміють як частину норми, що вказує на заходи державного примусу у випадках її невиконання; по-друге, це також інші заходи впливу на учасників правовідносин, як пов’язані так і не пов’язані з примусовою санкцією держави, але такі, що утворюють визначальні, які витікають зі здійснення належних цим учасникам прав, невигідні наслідки для зобов’язаної особи [37, с.130].

У зв’язку з цим, пропонуємо таке поняття адміністративно-правових санкцій, які застосовують державні регулятори у сфері запобігання та протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, – це система заходів адміністративно-правового примусу, які застосовують державні регулятори та їх посадові особи у спеціальному процесуальному порядку до порушників норм Закону з метою притягнення їх до адміністративної відповідальності, а також запобігання правопорушенням у майбутньому.

Аналітичним дослідженням статистичних даних, одержаних від державних регуляторів на запити за період з 2011 по 2015 рр., встановлено:

за статтею 166-9 КпАП:

2011 р. – складено та направлено до суду 62 протоколи про адміністративні правопорушення, накладено штрафів 12,75 тис. грн, з них сплачено 5,95 тис. грн, що становить 46,7 %.

2012 р.– складено 77 протоколів про адміністративні правопорушення, накладено штрафів – 5,57 тис. грн, з них сплачено 5,4 тис. грн, що становить 97 %.

2013 р. – складено 46 протоколів про адміністративні правопорушення,

накладено штрафів – 6,8 тис. грн, з них сплачено 1,7 тис. грн, що становить 25 %. Міністерство фінансів України – 76 протоколів (період не вказаний);

за статтею 188-34 КпАП:

2011 р. – протоколи про адміністративні правопорушення не складалися.

2012 р. – складено 4 протоколи про адміністративні правопорушення, накладено штрафів – 3,4 тис. грн, з них сплачено у повному обсязі.

У 2013 р. складено 2 протоколи про адміністративні правопорушення, накладено штрафів – інформація у запиті не надана.

Аналізом узагальнених даних на запити, які були надані державними регуляторами у сфері протидії легалізації доходів, одержаних злочинним шляхом, щодо відповідної адміністративної практики за період 2011–2013 роки та з даними, наданими Державною судовою адміністрацією України за аналогічний період, встановлено суттєві розбіжності:

За даними Судової державної адміністрації (Додаток А):

за статтею 166-9 КпАП:

2011р. – кількість протоколів, направлених до суду і розглянутих, перевищує узагальнену кількість протоколів, вказаних у відповідях , наданих державними регуляторами відповідно на 89 та 29 протоколів, відповідно і суми накладених та сплачених штрафів збільшені на 33,66 тис. грн та 7,65 тис. грн;

2012 р. – кількість протоколів, направлених до суду і розглянутих, перевищує кількість протоколів, указаних державними регуляторами відповідно на 6 та 7 протоколів, відповідно і суми накладених та сплачених штрафів збільшені на 54,4 тис. грн та 15,17 тис. грн;

2013 р. – кількість протоколів, направлених до суду і розглянутих, перевищує кількість протоколів, указаних державними регуляторами на 31 та 54 протоколів, відповідно і суми накладених та сплачених штрафів збільшені на 51,0 тис. грн та 23,97 тис. грн (Додаток А)

за статтею 188-34 КпАП:

2011р. – протоколи не складалися.

2012 р. – кількість розглянутих судом перевищує на 1 протокол дані державних регуляторів, суми накладених штрафів перевищено на 1,7 тис. грн та сплачених зменшено на 3,4 тис. грн.

2013 р. – кількість протоколів, направлених до суду, перевищує на 1 протокол дані державних регуляторів.

Аналіз даних **Державної судової адміністрації за статтею 166-9 КпАП** дозволив встановити, що велика кількість справ (матеріалів), які надійшли до суду, поверталася для належного оформлення.

Так, у 2011 р. із 151 справи, яка надійшла до суду, 60 (39,7 %) було повернуто, в т. ч. 58 – у зв'язку з неналежним оформленням.

У 2012 та 2013 роках кількість повернутих справ зменшилася відповідно до 9,6 % та 18,2 %.

Унаслідок порівняння кількості закритих справ від кількості розглянутих визначено, що окремі справи було закрито у зв'язку з відсутністю події і складу адміністративного правопорушення. Так, у 2011 році із 60 закритих справ (65,9 % від розглянутих – 91 справа), з них: 38 справ (63,3 % від закритих) становили справи з відсутністю події і складу правопорушення, 14 справ (23,3 % від закритих) – у зв'язку з закінченням строків накладення адміністративного стягнення, 8 справ (13,3 % від закритих) – у зв'язку із звільненням від адміністративної відповідальності при малозначності правопорушення.

У 2012 році із 41 закритої справи (54, 7 % від розглянутих – 75), 19 справ (46,3 % від закритих) становили справи з відсутністю події і складу правопорушення, 18 справ (43,9 % від закритих) – у зв'язку з закінченням строків накладення адміністративного стягнення, 4 справ (9,8 % від закритих) у зв'язку із звільненням від адміністративної відповідальності при малозначності правопорушення.

У 2013 році із 29 закритих справ (45,3 % від розглянутих – 64) 8 справ

(27,6 % від закритих) становили справи з відсутністю події і складу правопорушення, 18 справ (62,1 % від закритих) – у зв'язку з закінченням строків накладення адміністративного стягнення, 3 справ (10,3 % від закритих) – у зв'язку із звільненням від адміністративної відповідальності при малозначності правопорушення.

Аналіз сум накладених та сплачених штрафів надав можливість встановити, що не здійснювався контроль за повнотою їх сплати.

Так, у 2011 році сума несплачених штрафів становила 29,3 % від суми накладених, в 2012 та 2013 роках відповідно – 34,3 %, та 44,4 %.

У 2014 р. надійшло до суду за статтею 166-9 КпАП – 25 справ, 1 – було повернуто у зв'язку з неналежним оформленням, розглянуто 23 справи, з яких по 7 прийнято рішення про накладення адміністративного стягнення на загальну суму 12,24 тис. грн, сплачено 10,54 тис. грн; по 4 справах – закриття у зв'язку із звільненням від адміністративної відповідальності при малозначності правопорушення; по 3 справах – закриття у зв'язку з відсутністю події і складу адміністративного правопорушення; по 9 справах – закриття у зв'язку із закінченням строків накладення адміністративного стягнення (Додаток № Б/38).

У 2015 р. надійшло до суду за статтею 166-9 КпАП – 51 справа, 9 – повернуто у зв'язку з неналежним оформленням, розглянуто 35 справ, з яких по 14 прийнято рішення про накладення адміністративного стягнення на загальну суму 23,97 тис. грн, сплачено 15,47 тис. грн; по 3 справах – закриття у зв'язку із звільнення від адміністративної відповідальності при малозначності правопорушення; по 8 справах – закриття у зв'язку з відсутністю події і складу адміністративного правопорушення; по 8 справах – закриття у зв'язку із закінченням строків накладення адміністративного стягнення (Додаток № А/39).

За статтею 188-34 КпАП у 2014 р. надійшло 7 справ, прийнято рішення про накладення адміністративного стягнення по 2 справах на загальну суму 3,4 тис грн, цю суму відповідно до звіту Судової адміністрації України за

2014 р. не сплачено (Додаток № А/38). У 2015 році справи про адміністративні правопорушення, відповідальність за які передбачена статтею 188-34 КпАП, судами не розглядалися. Такі факти свідчать про дуже низькій рівень роботи у цьому напрямі, низький рівень оформлення протоколів, а отже, про професійність і рівень обізнаності нормативно-правового регулювання діяльності у досліджуваній сфері, а головне – відсутність єдиної державної політики, відповідно і державного дієвого, координованого нагляду за порушенням законодавства у сфері протидії легалізації доходів, одержаних злочинним шляхом, або фінансуванню тероризму, в т. ч. застосування заходів адміністративної відповідальності.

На жаль, тільки у 2005 році з метою правильного й однакового застосування судами законодавства про відповідальність за легалізацію (відмивання) доходів, одержаних злочинним шляхом, та у зв'язку з питаннями, що виникають у судовій практиці під час розгляду цієї категорії справ Постановою Пленуму Верховного Суду України від 15 квітня 2005 р. № 5 «Про практику застосування судами законодавства про кримінальну відповідальність за легалізацію (відмивання) доходів, одержаних злочинним шляхом» було проаналізовано застосування статей Кримінального кодексу України. Проте щодо адміністративної відповідальності, то на сьогодні вивчення та аналіз правозастосування статей 166-9 та 188-34 КпАП та у зв'язку з питаннями, що виникають у судовій практиці під час розгляду цієї категорії справ, не здійснювався.

Водночас у п. 22 зазначеної Постанови Пленуму Верховного Суду України зазначено: «Судовій палаті у кримінальних справах Верховного Суду України, апеляційним судам необхідно регулярно вивчати й узагальнювати практику розгляду справ цієї категорії та своєчасно вживати необхідних заходів до усунення виявлених у діяльності судів помилок» [175].

Отже, адміністративно-юрисдикційні повноваження державних регуляторів – це право на здійснення сукупності заходів адміністративно-правового примусу у спеціальному процесуальному порядку до порушників

норм законодавства у сфері протидії легалізації доходів, одержаних злочинним шляхом з метою притягнення їх до адміністративної відповідальності, а також запобігання таким правопорушенням у майбутньому.

Висновки до розділу 3

Ознаки адміністративної відповідальності за порушення вимог законодавства у сфері запобігання та протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, зумовлені предметом правового регулювання. Ці ознаки проявляються в тому, що вона:

1) спрямована на охорону правовідносин у сфері протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом;

2) настає за правопорушення у сфері протидії легалізації доходів, одержаних злочинним шляхом;

3) її встановлює держава у санкціях охоронних правових норм, які можуть застосовувати державні регулятори;

4) повноваження на її застосування входять до спеціального статусу державних регуляторів.

Адміністративна відповідальність суб’єктів первинного фінансового моніторингу у сфері протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, – це сукупність правовідносин між державою в особі уповноважених органів – державних регуляторів та порушником приписів, встановлених правовими нормами, змістом яких є покладання обов’язку на такого суб’єкта нести відповідальність за невідповідність своєї юридично значущої поведінки, забезпечуючи можливість застосування державою до нього заходів державного примусу.

До особливостей, що характеризують адміністративну відповідальність у сфері запобігання та протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, і водночас відмежовують її від інших видів юридичної

відповідальності, належать такі:

– адміністративна відповідальність встановлюється законами й підзаконними актами про адміністративні правопорушення. У цих актах визначаються склади адміністративних правопорушень і санкції, а в деяких випадках – і порядок їх застосування. Водночас кримінальна відповідальність встановлюється виключно законами;

– в основі адміністративної відповідальності лежить адміністративне правопорушення, кримінальної – злочин, цивільно-правової – спричинення матеріальної шкоди;

– суб'єктами адміністративної відповідальності виступають як фізичні, так і юридичні особи – суб'єкти первинного фінансового моніторингу, а суб'єктами кримінальної відповідальності – тільки фізичні особи;

– адміністративні стягнення накладаються державними регуляторами чи суддями; кримінальне покарання накладається виключно судами;

– між суб'єктом адміністративного правопорушення (СПФМ) та особою, яка накладає адміністративне стягнення, відсутні службові стосунки. За цією ознакою адміністративна відповідальність відрізняється від дисциплінарної, для якої наявність таких взаємин є необхідною умовою. На відміну від кримінального покарання, яке автоматично тягне за собою наявність судимості, застосування адміністративної відповідальності таких наслідків не передбачає.

Адміністративну відповідальність за правопорушення в сфері запобігання та протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, передбачено ст. 166-9, 188-34 Кодексу України про адміністративні правопорушення. Аналіз змін у законодавстві протягом 2002–2016 рр. та становлення адміністративної правозастосовної діяльності державних регуляторів (Національний банк України, Національна комісія з цінних паперів та фондового ринку (НКЦПФР), Національна комісія, що здійснює державне регулювання у сфері ринків фінансових послуг (Нацкомфінпослуг), Міністерство фінансів України, Міністерство

інфраструктури України, Міністерство економічного розвитку і торгівлі України, Міністерство юстиції України) дозволив зробити висновок, що до 2010 р. інститут адміністративної відповідальності у досліджуваній сфері на практиці не застосовувався. Але після прийняття у 2010 р. Закону України «Про запобігання та протидію легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, фінансуванню тероризму, та фінансуванню розповсюдження зброї масового знищення» у новій редакції від 18.05.2010 р. № 2258-VI (2258-17) та приведення нормативно-правової бази державних регуляторів у відповідність до нього, починаючи з 2011 р., правозастосовна діяльність активізувалася, про що свідчать статистичні дані, отримані від них та Судової державної адміністрації України.

Доктринальний та прикладний інтерес становить аналіз норми ст. 166-9 КпАП України. Родовим об’єктом правопорушення виступає встановлений порядок діяльності у фінансовій та підприємницькій сферах. Це зумовлено техніко-юридичною конструкцією глави 12 КпАП. Видовим об’єктом правоохорони виступає фінансово-підприємницька діяльність, а безпосереднім – суспільні відносини, що виникають у зв’язку із захистом прав і законних інтересів громадян, суспільства та держави, пов’язані із створенням та функціонуванням правового механізму протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом. Можна стверджувати, що додатковим об’єктом виступає встановлений порядок здійснення наглядової діяльності у цій сфері.

Визначення об’єкта адміністративно-правової охорони має принципово важливе значення, оскільки від цього залежить ефективність всієї правоохоронної діяльності з протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, фінансуванню тероризму. Об’єктом протиправного посягання відповідно до ст. 166-9 КпАП України виступає порушення законодавства щодо запобігання та протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, фінансуванню тероризму.

Об’єктивна сторона такого правопорушення виражається у протиправних діях, зокрема: невиконання суб’єктом первинного фінансового моніторингу законодавства в сфері протидії легалізації доходів, одержаних злочинним шляхом, фінансуванню тероризму; порушення вимог щодо ідентифікації, верифікації клієнта (представника клієнта), вивчення клієнта, уточнення інформації про клієнта; неподання, несвоєчасне подання, порушення порядку подання або подання центральному органу виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері запобігання та протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, фінансуванню тероризму та фінансуванню розповсюдження зброї масового знищення, недостовірної інформації у випадках, передбачених законодавством; порушення вимог щодо зберігання офіційних документів, інших документів (у тому числі створені суб’єктом первинного фінансового моніторингу електронні документи), їх копії щодо ідентифікації осіб (клієнтів, представників клієнтів), а також осіб, яким суб’єктом первинного фінансового моніторингу було відмовлено у проведенні фінансових операцій, вивчення клієнта, уточнення інформації про клієнта, а також усіх документів, що стосуються ділових відносин (проведення фінансової операції) з клієнтом (включаючи результати будь-якого аналізу під час здійснення заходів щодо верифікації клієнта/поглибленої перевірки клієнта), а також даних про фінансові операції; порушення порядку зупинення фінансових (фінансової) операцій (операції).

За будовою ст. 166-9 КпАП має формальний характер та не потребує настання певних юридичних наслідків для визнання діяння як адміністративного правопорушення, тобто таке діяння вважається правопорушенням з моменту його здійснення.

Крім санкцій, передбачених ст. 166-9, 188-34 КпАП, до суб’єктів первинного фінансового моніторингу застосовують також санкції відповідно до Закону України «Про запобігання та протидію легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, фінансуванню тероризму та

фінансуванню розповсюдження зброї масового знищення» від 14.10.2014 № 1702-VII.

Після прийняття Закону України «Про запобігання та протидію легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, фінансуванню тероризму та фінансуванню розповсюдження зброї масового знищення» від 14.10.2014 № 1702-VII було внесено зміни до ст. 166-9 КпАП, в якій вперше визначено посадових осіб, на яких здійснюється накладення штрафу: на посадових осіб суб'єктів первинного фінансового моніторингу, громадян – суб'єктів підприємницької діяльності, членів ліквідаційної комісії, ліквідаторів або уповноважену особу Фонду гарантування вкладів фізичних осіб; а також на посадових осіб підприємств, установ, організацій, громадян – суб'єктів підприємницької діяльності, які не є суб'єктами первинного фінансового моніторингу.

Про потребу визначити поняття посадової особи, яка може бути суб'єктом адміністративного правопорушення згідно зі ст. ст. 166-9, 188-34 КпАП, зазначено у наукових публікаціях дисертанта ще до прийняття Закону України «Про запобігання та протидію легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, фінансуванню тероризму та фінансуванню розповсюдження зброї масового знищення», яким і було внесені відповідні зміни до КпАП.

Аналіз норми ст. 188-34 КпАП України «Невиконання законних вимог посадових осіб суб'єктів державного фінансового моніторингу» надав можливість зробити окремі висновки. Родовим об'єктом правопорушення виступає встановлений порядок у сфері управління. Це зумовлено техніко-юридичною конструкцією глави 15 КпАП України «Адміністративні правопорушення, що посягають на встановлений порядок управління». Видовим об'єктом правоохорони виступає встановлений порядок управління, а безпосереднім – суспільні відносини, що виникають у зв'язку із захистом прав і законних інтересів громадян, суспільства та держави, пов'язані зі створенням та функціонуванням правового механізму щодо виконання законних вимог

посадових осіб суб'єктів державного фінансового моніторингу стосовно усунення порушень законодавства щодо запобігання та протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом. Можна стверджувати, що додатковим об'єктом виступає встановлений порядок здійснення наглядової діяльності у цій сфері.

Об'єктом протиправного посягання відповідно до ст. 188-34 КпАП України виступає невиконання законних вимог посадових осіб суб'єктів державного фінансового моніторингу стосовно усунення порушень законодавства щодо запобігання та протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, або створення перешкод для виконання покладених на них обов'язків.

Об'єктивна сторона зазначеного правопорушення виражається у таких протиправних діях: невиконання суб'єктом первинного фінансового моніторингу законодавства в сфері управління: невиконання законних вимог посадових осіб суб'єктів державного фінансового моніторингу стосовно усунення порушень законодавства щодо запобігання та протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, фінансуванню тероризму, або створення перешкод для виконання покладених на них обов'язків.

Суб'єктом адміністративного правопорушення є посадові особи – суб'єкти первинного фінансового моніторингу, громадянин – суб'єкт підприємницької діяльності.

Суб'єктивна сторона може бути виражена для посадових осіб як у формі умислу, так і необережності (ст. 10, 11 КУпАП). Вина юридичної особи визначається відповідно до ст. 9 КпАП.

Крім санкцій, передбачених ст. ст. 166-9, 188-34 КпАП, до суб'єктів первинного фінансового моніторингу застосовують також санкції відповідно до Закону України «Про запобігання та протидію легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, фінансуванню тероризму та фінансуванню розповсюдження зброї масового знищення» від 14.10.2014

№ 1702-VII. У цьому Законі виділено такі санкції:

1) **штрафні**, до яких належить штраф,

2) **анулювання ліцензії або іншого спеціального дозволу на право провадження певних видів діяльності**;

3) прийняття рішення **про тимчасове відсторонення посадової особи** суб'єкта первинного фінансового моніторингу від посади до усунення порушення.

Застосування методу аналогій щодо механізму застосування штрафних санкцій, передбачених статтею 166-9, та статтею 188-34 Кодексу України про адміністративні правопорушення (далі – Кодекс) та штрафних санкцій, передбачених ст. 24 Закону, надало можливість встановити відмінності в цих нормах, що ускладнює їх застосування:

– різними є суб'єкти, на яких накладаються штрафи. Так, штрафи, передбачені ст. 166-9 та ст. 188-34 КпАП України, застосовують тільки **до посадових осіб** суб'єкта первинного фінансового моніторингу; за порушення вимог Закону – **до юридичних осіб**, а якщо без створення юридичної особи, то штраф накладається на суб'єкта первинного фінансового моніторингу (штраф сплачує сам суб'єкт – фізична особа підприємець);

– різним є обсяг розміру штрафу: за порушення вимог ст. 166-9 КпАП України він становить не більше 500 неоподатковуваних мінімумів доходів громадян і є значно більшим на відміну від штрафів, встановлених Законом, оскільки вони розраховуються, виходячи із соціальної податкової пільги; за порушення вимог Закону – до 3000 неоподатковуваних мінімумів доходів громадян;

– різними є процесуальні документи, які підтверджують факти порушень: за порушення вимог ст. 166-9 КпАП складаються протоколи про адміністративні правопорушення уповноваженими посадовими особами державних регуляторів та інші документи, за порушення вимог Закону – акти перевірок суб'єкта первинного фінансового моніторингу, та інші документи, які підтверджують факти порушень вимог Закону та/або нормативно-

правових актів, що регулюють діяльність у сфері запобігання та протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, заперечення до актів перевірок (за наявності) та інші матеріали перевірок. На практиці на підставі акту перевірки одночасно можуть застосувати заходи, передбачені ст. 166-9, ст. 188-34 КпАП та Законом України;

– різним є орган, який виносить рішення та процесуальні документи, якими ухвалюються рішення про притягнення до відповідальності: за порушення вимог ст. 166-9 КпАП рішення приймає суд у формі постанови чи ухвали (закриття), за порушення вимог Закону – рішення приймаються комісіями з питань застосування санкцій за порушення вимог Закону та/або нормативно-правових актів, що регулюють діяльність у сфері запобігання та протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, (визначені наказами державних регуляторів) у формі постанов.

Доведено, що штрафні санкції, визначені у Законі України «Про запобігання та протидію легалізації (відмиванню) доходів, або фінансуванню тероризму, є адміністративними.

Запропоновано визначення поняття «адміністративно-правові санкції, які застосовують державні регулятори у сфері запобігання та протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом», – це система заходів адміністративно-правового примусу, які застосовують державні регулятори та їх посадові особи у спеціальному процесуальному порядку до порушників норм Закону з метою притягнення їх до адміністративної відповідальності, а також запобігання правопорушенням у майбутньому.

Дані про правозастосовну діяльність державних регуляторів за 2011–2015 рр. свідчать про дуже низькій рівень роботи у зазначеному напрямі, низький рівень оформлення протоколів, а отже, і професійності та рівня обізнаності нормативно-правового регулювання діяльності у досліджуваній сфері, а головне – відсутність єдиної державної політики, відповідно і державного дієвого, скоординованого нагляду за порушенням законодавства у

сфері протидії легалізації доходів, одержаних злочинним шляхом, в т. ч. застосування заходів адміністративної відповідальності.

На жаль, тільки у 2005 році з метою правильного й однакового застосування судами законодавства про відповідальність за легалізацію (відмивання) доходів, одержаних злочинним шляхом, та у зв'язку з питаннями, що виникають у судовій практиці під час розгляду цієї категорії справ Постановою Пленуму Верховного Суду України від 15 квітня 2005 р. № 5 «Про практику застосування судами законодавства про кримінальну відповідальність за легалізацію (відмивання) доходів, одержаних злочинним шляхом» було проаналізовано застосування статей Кримінального кодексу України. Проте щодо адміністративної відповідальності, то на сьогодні вивчення й аналіз правозастосування статей 166-9 та 188-34 КпАП, та у зв'язку з питаннями, що виникають у судовій практиці під час розгляду цієї категорії справ, не здійснювалися.

У п. 22 зазначеної Постанови Пленуму Верховного Суду України наголошується на тому, що судовій палаті у кримінальних справах Верховного Суду України, апеляційним судам потрібно регулярно вивчати й узагальнювати практику розгляду справ цієї категорії та своєчасно вживати необхідних заходів щодо усунення виявлених у діяльності судів помилок.

Для правильної кваліфікації правопорушень за ст. 166-9, 188-34 КпАП України необхідно проводити аналіз правозастосовної діяльності державних регуляторів у сфері протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, і на підставі цього вживати своєчасних заходів впливу до порушників законодавства; привести нормативно-правові акти державних регуляторів до єдиних стандартів, встановлених Законом.

Державні регулятори є суб'єктами адміністративно-юрисдикційних повноважень. Адміністративні юрисдикційні повноваження державних регуляторів спрямовані на здійснення ними, по-перше, функцій адміністративного нагляду, по-друге, організаційно-розпорядчих функцій щодо урегулювання суспільних відносин, які виникають у цій сфері.

Основними формами реалізації адміністративно-юрисдикційних повноважень державних регуляторів є право проводити перевірки СПФМ щодо додержання ними вимог законодавства, за результатами яких складати акти перевірок, протоколи про адміністративні правопорушення та виносити постанови, вимоги, а також відповідні документи організаційно-розпорядчого характеру: накази, розпорядження, положення, інструкції тощо.

Адміністративно-юрисдикційні повноваження державних регуляторів – це право здійснювати сукупність заходів адміністративно-правового примусу у спеціальному процесуальному порядку до порушників норм законодавства у сфері протидії легалізації доходів, одержаних злочинним шляхом, з метою притягнення їх до адміністративної відповідальності, а також запобігання таким правопорушенням у майбутньому.

ВИСНОВКИ

У дисертації на основі проведеного теоретичного узагальнення й практичного аналізу запропоновано нове рішення наукового завдання щодо виокремлення поняття, сутності правового статусу державних регуляторів у сфері запобігання та протидії легалізації доходів, одержаних злочинним шляхом. На цій основі сформульовано наукові положення та рекомендації, що відповідають вимогам наукової новизни, мають значення для науки і практики. Найбільш важливими є такі висновки:

1. Адміністративно-правовий статус державного регулятора у сфері запобігання та протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, є встановленими законодавством правами, обов’язками та компетенціями публічного органу управління щодо здійснення організації, координації, регулювання та адміністративного нагляду за діяльністю суб’єктів первинного фінансового моніторингу у сфері запобігання та протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, та застосуванню заходів адміністративного примусу за порушення законодавства у цій сфері.

2. У роботі доведено, що державне регулювання у сфері запобігання та протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, у широкому розумінні, включає всю систему заходів, які впроваджуються уповноваженими органами держави для запобігання та протидії правопорушенням у ній. Тоді, як у вузькому розумінні – діяльність уповноважених органів, яка полягає у виданні правових актів у цій сфері та здійсненні нагляду за їх додержанням та виконанням вимог Закону.

Державний контроль у сфері запобігання та протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, запропоновано розуміти як вид управлінської діяльності державного регулятора, спрямованої на

досягнення відповідності об’єкта контролю (суб’єкта первинного фінансового моніторингу) встановленим вимогам. За результатами контролю ухвалюється рішення на право здійснення діяльності (ліцензійно-дозвільної, обліково-реєстраційної, проведення експертиз, досліджень, сертифікації, атестації, інших видів діяльності).

Під адміністративним наглядом у сфері запобігання та протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, запропоновано розуміти систему заходів щодо попередження, виявлення й припинення правопорушень, відновлення встановленого порядку й притягнення винних до адміністративної відповідальності, яка реалізується спеціально уповноваженими органами – державними регуляторами та їх посадовими особами за допомогою спеціальних методів та адміністративних процедур. Сутність такого адміністративного нагляду виражається у постійному спеціалізованому спостереженні та юридичній перевірці з боку уповноважених на те державних органів та їх посадових осіб за дотриманням певних правил у діяльності конкретних юридичних і фізичних осіб – суб’єктів підприємницької діяльності (суб’єктів первинного фінансового моніторингу).

3. Систему фінансового моніторингу у сфері запобігання та протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, запропоновано розглядати:

1) у широкому розумінні – як систему адміністративно-правових, фінансово-правових, кримінально-правових, міжнародно-правових, оперативно-розшукових та інших заходів, здійснюваних уповноваженими органами; як систему державного регулювання; 2) у вузькому розумінні – як систему постійного контролю відстеження фінансових операцій уповноважених суб’єктів (первинного) фінансового моніторингу відповідно до встановлених критеріїв, одним із методів якого є фінансовий моніторинг.

4. На підставі аналізу штатної структури, напрямів діяльності, функцій та повноважень Держфінмоніторингу запропоновано у Законі України „Про запобігання та протидію легалізації (відмиванню) доходів, одержаних

злочинним шляхом, фінансуванню тероризму та фінансуванню розповсюдження зброї масового знищення” (далі – Закон) від 14.10.2014 р. № 1702-VII визначити: статус Держфінмоніторингу як незалежного центрального органу виконавчої влади; правові механізми його взаємодії як із державними регуляторами (суб’єктами державного фінансового моніторингу), так і з правоохоронними органами; обов’язки посадових осіб Держфінмоніторингу, інших державних регуляторів та відповідальність за їх неналежне виконання; статус територіальних підрозділів.

Обґрунтовано доцільність зміни назви статті 14 „Повноваження суб’єктів державного фінансового моніторингу” Закону на „Державне регулювання та нагляд у сфері запобігання та протидії легалізації доходів, одержаних злочинним шляхом”, у якій пропонується визначити та конкретизувати поняття, принципи і функції державного регулювання та розмежувати поняття державного нагляду і державного контролю у цій сфері.

5. Міжнародні стандарти протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, – це визнані у більшості демократичних держав світу еталони діяльності відповідних державних органів щодо запобігання, припинення незаконних проявів з боку окремих осіб, що мають намір легалізувати доходи, одержані неправомірним способом, та еталони юридичної відповідальності за ці дії. Така діяльність пов’язана з внутрішніми заходами державних органів і діями, спрямованими на міжнародне співробітництво у цій сфері.

Серед стандартів у сфері протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, до виконання яких прагне Україна, визначено такі: 1) забезпечення здатності адміністративних, регулюючих, правоохоронних та інших органів здійснювати співробітництво й обмін інформацією на національному та міжнародному рівнях; 2) криміналізацію відповідних дій, пошук і блокування відповідних доходів для наступної їх конфіскації та надання взаємної правової допомоги у цій сфері; 3) встановлення всеосяжного режиму регулювання та нагляду щодо

фінансових установ; 4) відповідність встановлюваних внутрішніх режимів регулювання та нагляду ініціативам регіональних, міжрегіональних та міжнародних організацій, загальновизнаним на міжнародному рівні та ін.

6. Основні напрями модернізації діяльності державних регуляторів у сфері запобігання та протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом включають: 1) удосконалення нормативно-правового забезпечення функціонування національної системи в частині адміністративно-наглядової діяльності; 2) підвищення ефективності адміністративно-наглядової діяльності; 3) посилення взаємодії Держфінмоніторингу з іншими державними регуляторами та з правоохоронними органами і з суб'єктами первинного фінансового моніторингу; 4) удосконалення міжнародного співробітництва у сфері протидії легалізації доходів, одержаних злочинним шляхом; 5) підвищення професійної підготовки фахівців у сфері організації та безпосередньої протидії легалізації доходів, одержаних злочинним шляхом; 6) створення системи оцінок ефективності наглядових заходів з протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, з урахуванням міжнародних стандартів.

7. Доведено, що ознаки адміністративної відповідальності за порушення вимог законодавства у сфері запобігання та протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, зумовлені предметом правового регулювання. Ці ознаки проявляються в тому, що така відповідальність: 1) спрямована на охорону правовідносин у цій сфері; 2) настає за правопорушення; 3) встановлюється державою в санкціях охоронних правових норм, які можуть застосовувати державні регулятори; 4) повноваження на її застосування входять до спеціального статусу державних регуляторів.

8. Адміністративно-юрисдикційні повноваження державних регуляторів – це право на здійснення сукупності заходів адміністративно-правового примусу у спеціальному процесуальному порядку до порушників норм законодавства у сфері протидії легалізації доходів, одержаних злочинним шляхом, з метою притягнення їх до адміністративної відповідальності, а також

запобігання таким правопорушенням у майбутньому.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Авер'янов В. Б. Адміністративна реформа і правова наука / В. Б. Авер'янов // Право України. – 2002. – № 3. – С. 20–27.

2. Авер'янов В. Б. Система органів виконавчої влади: проблеми реформування у світлі конституційних вимог / В. Б. Авер'янов // Право України. – 2003. – № 9. – С. 24–30.

3. Авер'янов В. Б. Фактори централізації та децентралізації у структурно-функціональній організації апарату державного управління / В. Б. Авер'янов // Державне управління в Україні: централізація і децентралізація. – К., 1997. – С. 103.

4. Аверьянов В. Б. Адміністративно-правові засади подолання кризових явищ в сфері державного управління [Електронний ресурс] / В. Б. Авер'янов, А. А. Пухтецька // Науковий вісник Академії муніципального управління. Серія : Право. – 2011. – Вип. 1. – С. 159–176. – Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Nvamu_pr_2011_1_22.

5. Адміністративна відповідальність в Україні : навч. посіб. ; за заг. ред. А. Т. Комзюка. – [3-е вид., доопр.] – Харків : Харків. нац. ун-т внутр. справ, 2007. – 90 с.

6. Адміністративне право України : академ. курс : підруч. для студ. юрид. спец. ВНЗ / В. Б. Авер'янов [та ін.] ; відп. ред. В. Б. Авер'янов; НАН України, Інститут держави і права ім. В. М. Корецького. – К. : Юридична думка, 2007. – Т. 1 : Загальна частина. – 591 с.

7. Адміністративне право України : підручник / [Бандурка О. М., Бугайчук К. Л., Гуменюк В. А. та ін.] ; заг. ред. О. М. Бандурки. – Х. : Вид-во нац. ун-ту внутр. справ, 2004. – 480 с.

8. Адміністративне право України : підручник / Ю. П. Битяк, В. М. Гаращук, О. В. Д'яченко та ін.] ; ред. Ю. П. Битяка. – К. : Юрінком Інтер, 2005. – 544 с.

9. Адміністративне право України : академічний курс : підруч. для студ. юрид. спец. вищих навч. закл. : У 2 т. / голова ред. кол. В. Б. Авер'янов; НАН України, Інститут держави і права ім. В.М.Корецького. – К. : Юридична думка, 2004. – Т. 1 : Загальна частина / В. Б. Авер'янов [та ін.]. – 2004. – 583 с.

10. Адміністративне право України : академ. курс : підруч. для студ. юрид. спец. ВНЗ / В. Б. Авер'янов [та ін.] ; відп. ред. В. Б. Авер'янов ; НАН України, Ін-т держави і права ім. В.М.Корецького. – К. : Юридична думка, 2007. – Т. 2 : Особлива частина / В. Б. Авер'янов [та ін.]. – 600 с.

11. Адміністративне право України : підруч. для студ. ВНЗ / Т. О. Коломоєць [та ін.] ; заг. ред. Т. О. Коломоєць ; Державний вищий навчальний заклад "Запорізький національний ун-т" МОН України. – К. : Істина, 2009. – 475 с.

12. Алиев В. М. Методологические основы противодействия легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма : учеб. пособ. / В. М. Алиев, Д. И. Аминов, П. В. Фетисов – М. : ЮНИТИ-ДАНА; Закон и право, 2007. – 159 с.

13. Алехин А. П. Административное право Российской Федерации : учебник / А. П. Алехин, А. А. Кармолицкий, Ю. М. Козлов – М. : ИКД «Зерцало-М», 2003. – 608 с.

14. Афанасьев В. Г. Научное управление обществом. (Опыт системного исследования) / В. Г. Афанасьев – М. : Политиздат, 1973. – 390 с.

15. Бандурка А. М. Украина против «грязных» денег: науч. – практ. пособие / А. М. Бандурка, С. В. Симовьян; Национальный ун-т внутренних дел. – Х. : Основа, 2003. – 224 с.

16. Бандурка О. М. Адміністративний процес : підручник для вищ. навч. закладів / О. М. Бандурка, М. М. Тищенко. – К. : Літера ЛТД, 2002. – 287 с.

17. Барихин А. Б. Большой юридический энциклопедический словарь / авт.- сост. А. Б. Барихин. – М. : Книжный мир, 2003. – 720 с.

18. Бахрах Д. Н. Административное право : учебник для вузов / Д. Н. Бахрах. – М. : Изд-во «БЕК», 1996. – 368 с.

19. Бахрах Д. Н. Административная ответственность по российскому законодательству: учеб. пособие / Д. Н. Бахрах, Э. Н. Ренов. – М. : НОРМА, 2004. – 304 с.

20. Берізко В. Щодо питання понятійного апарату «фінансовий моніторинг» / В. Берізко // Право України : Юридичний журнал. – 2006. – № 12. – С. 52–56 .

21. Битяк Ю. П. Адміністративне право України: підруч. / Ю. П. Битяк – К. : Юрінком Інтер, 2005. – 365 с.

22. Битяк Ю. П. Державна служба в Україні: організаційно-правові засади : монографія / Ю. П. Битяк – Х. : Право, 2005. – 304 с.

23. Битяк Ю. П. Переконання і примус у державному управлінні. Адміністративна відповідальність : конспекти лекцій / Ю. П. Битяк, В. В. Зуй, А. Т. Комзюк – Х. : Укр. юрид. академія, 1994. – 44 с.

24. Білоус В. Т. Координація управління правоохоронними органами України по боротьбі з економічною злочинністю (адміністративно-правовий аспект) : дис. … д-ра юрид. Наук : 12.00.07 / Білоус В. Т. – Ірпінь, 2004. – 444 с.

25. Бірюков П. Н. Проблеми взаємодії карних норм / П. Н. Бірюков // Московський журнал міжнародного права. – М., 2002. – № 2.

26. Богданова Н. А. Система науки конституційного права / Н. А. Богданова – М. : Юрист, 2001. – С. 65.

27. Борец М. В. Административно-правовой статус государственных регуляторов в сфере легализации (отмывания) доходов, полученных преступным путем [Електронний ресурс] / М.В. Борець // Международный научно-практический правовой журнал «Legea și viața». – 2014. – № 12. – С. 11–15. – Режим доступу : http://www.legeasiviata.in.ua/index.php/consiliul-editorial.

28. Борець М. В. Повноваження Державної служби фінансового моніторингу України [Електронний ресурс] / М. В. Борець // Форум права. –

2014. – № 3– С. 22–28. – Режим доступу : http://nbuv.gov.ua/j-pdf/FP_index.htm_2014_3_XX.pdf.

29. Борець М. В. Адміністративна відповідальність в сфері протидії легалізації доходів, одержаних злочинним шляхом [Електронний ресурс] / М. В. Борець // Електронне фахове видання «Порівняльне-аналітичне право». – 2014. – № 5. – С. 190–194. – Режим доступу : http://www.pap.in.ua/index.php/vimogi-do-statej.

30. Борець М.В. Етапи формування національної системи протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом / Підприємство, господарство і право : науково-практичний господарсько-правовий журнал. – К. : ТОВ «Гарантія», 2013. – № 5 (209). – С. 91–94.

31. Борець М. В. Національна система протидії легалізації доходів, одержаних злочинним шляхом (адміністративно-правові аспекти) / Борець М. В. // Вісник Національного технічного університету України «Київський політехнічний інститут». Політологія. Соціологія. Право : зб. наук. праць. – К. : ІВЦ «Політехніка», 2012. – № 2 (14). – С. 115–120.

32. Борець М. В. Організаційно-правові засади протидії організації доходів, одержаних злочинним шляхом / Борець М. В. // Юридичний вісник «Повітряне і космічне право». – К. : Національний авіаційний університет, 2013. – № 2 (27). – С. 125–130.

33. Борець М. В. Поняття адміністративного нагляду в сфері запобігання та протидії легалізації(відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом / Борець М. В. // Вісник Національного технічного університету України «Київський політехнічний інститут». Політологія. Соціологія. Право : зб. наук. праць. – К. : ІВЦ «Політехніка», 2014. – № 1 (21). – С. 108–114.

34. Борець М. В. Поняття і категорії у дослідженні питань з протидії легалізації доходів, одержаних злочинним шляхом / Борець М. В. // Вісник Національного технічного університету України «Київський політехнічний

інститут». Політологія. Соціологія. Право : зб. наук. праць. – К. : ІВЦ «Політехніка», 2013. – № 1 (17). – С. 105–109.

35. Борець М. В. Поняття, сутність державного регулювання та нагляду в сфері запобігання та протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, або фінансуванню тероризму / Борець М. В. // Вісник Національного технічного університету України «Київський політехнічний інститут». Політологія. Соціологія. Право : зб. наук. праць. – К. : ІВЦ «Політехніка», 2013. – № 4 (20). – С.134–139.

36. Борець М. В. Правові засади міжнародного співробітництва України у сфері запобігання та протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, або фінансуванню тероризму / Борець М. В // Юридичний журнал «Право України». – К. : Видавець «редакція журналу « Право України», 2014. – № 9. – С. 214–220.

37. Братусь С. Н. Юридическая ответственность и законность (очерк теории) / С. Н. Братусь – М. : Юрид. лит., 1976. – 215 с.

38. Буткевич С. А. Адміністративно-правовий статус Державного комітету фінансового моніторингу України : автореферат дис. на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук : 12.00.07 / Сергій Анатолійович Буткевич. – Дніпропетровськ, 2009. – 22 с.

39. Великий енциклопедичний юридичний словник / за ред. Ю.С. Шемшученка. – К. : Видавництво «Юридична думка», 2007.

40. Виконавча влада і адміністративне право [Текст] / В. Б. Авер'янов [та ін.]; ред. В. Б. Авер'янов; НАН України, Інститут держави і права ім. В.М. Корецького. – К. : Видавничий Дім «Ін Юре», 2002. – 668 с. – (Серія наукових видань «Адміністративно-правова реформа в Україні»).

41. Гаєвський Б. А. Основи науки управління / Б. А. Гаєвський – К. : МАУП, 1998. – 122 с.

42. Голосніченко І. П. Значення адміністративного права в умовах демократичних перетворень. / І.П. Голосніченко // ПравоУкраїни. – 1998. – № 11. – С. 21–22.

43. Голосніченко Д. І. Теорія повноважень, їх регулювання та розподіл у процесі міжнародної інтеграції : автореф. дис. на здобуття наукового ступеня д-ра юрид. наук : 12.00.01 / Дмитро Іванович Голосніченко. – К., 2010 . – 40 с.

44. Голосніченко Д. І. Теорія повноважень: вітчизняний та зарубіжний досвід їх формування : монографія / Д. І. Голосніченко – К. : Видавець Голосніченко А.М. (Г.А.М.), 2009. – 356 с.

45. Голосніченко І. П. Адміністративний процес : навч. посіб. / І. П. Голосніченко, М. Ф. Стахурський. – К., 2003 – 256 с.

46. Голосніченко І. П. Попередження корисливих проступків засобами адміністративного права [Текст] / І. П. Голосніченко – К. : Вища шк., 1991. – 207 с.

47. Голосніченко І. П. Адміністративне право України (основні категорії і поняття) [Текст] / І. П. Голосніченко – К. : Міжрегіональна академія управління персоналом, 1998. – 52 с.

48. Голосніченко І П. Адміністративна відповідальність (порушення правил обігу наркотичних засобів та психотропних речовин) : навч. посіб. / І. П. Голосніченко, Н. І. Золотарьова. – Київ : КІВС, 2002. – 141 с.

49. Голосніченко І. П. Напрямки реформування адміністративного права України / І. П. Голосніченко // Право України. – 1998. – № 8. – С. 9–13.

50. Гуржій С. Г. Боротьба з відмиванням коштів: правовий, організаційний та практичний аспекти / С. Г. Гуржій, О. Л. Копиленко, Я. В. Янушевич та ін. – К. : Парлам. вид-во, 2005. – 216 с.

51. Демчак Р. Є. Державне регулювання розвитку фондового ринку в Україні : дис... канд. наук з держ. упр. : 25.00.02 / Руслан Євгенович Демчак. – К., 2005. – 196 с.

52. Дмитренко Е. С. Теоретичний аналіз підстав юридичної відповідальності суб’єктів фінансового права. / Е. С. Дмитренко // Бюлетень Міністерства юстиції України. – 2005. – № 2. – С.65–70.

53. Міжнародне співробітництво. Меморандуми про взаєморозуміння. [Електронний ресурс] // [сайт] Державна служба фінансового моніторингу. –

Режим доступу: http://www.sdfm.gov.ua/articles.php?cat_id=537&lang=uk. – Назва з екрану.

54. Державна служба фінансового моніторингу [Електронний ресурс] // Верховна Рада України : [сайт]. – Режим доступу : http://www.sdfm.gov.ua/documents.php?cat_id=34&doc_id=525&lang=uk&page=1 – Назва з екрана.

55. Державна служба фінансового моніторингу України. Міжнародна діяльність Держфінмоніторингу за 2015 рік [Електронний ресурс] // Правова база : [сайт] / Держ. служба фінан. моніторингу. – Режим доступу : http://www.sdfm.gov.ua/content/file/Site_docs/2016/20160518/int_activ_ukr..htm.

56. Державне управління в Україні: наукові, правові, кадрові та організаційні засади : навч. посіб. / Академія правових наук України. Київський регіональний центр; Українська Академія держ. управління при Президентові України. Кафедра держ. управління і менеджменту; Хмельницький ін-т регіонального управління та права / заг. ред. Н. Р. Нижник, В. М. Олуйко. – Л. : В-во Національного ун-ту «Львівська політехніка», 2002. – 352 с.

57. Державне управління в Україні: організаційно-правові засади : навч. посіб. / [Н. Р. Нижник та ін.]; ред. Н. Р. Нижник. – К. : Видавництво УАДУ, 2002. – 164 с.

58. Державне управління: європейські стандарти, досвід та адміністративне право / [В. Б. Авер’янов, В. А. Дерець, М. І. Ославський та ін.]; заг. ред. В. Б. Авер’янов / НАН України, Інститут держави і права ім. В.М. Корецького. – К. : Юстиніан, 2007. – 288 с.

59. Державне управління: проблеми адміністративно-правової теорії та практики / заг. ред. В. Б. Авер’янова. – К., 2003. – 384 с.

60. Державне управління: теорія і практика / НАН України, Інститут держави і права ім. В.М. Корецького ; заг. ред. В. Б. Авер’янова. – К. : Юрінком Інтер, 1998. – 431 с.

61. Директива Європейського Парламенту та Ради про запобігання використанню фінансової системи з [...] від 26.10.2005 № 2005/60/ЄС [Електронний ресурс] // Правова база: [сайт] / Верховної Ради. – Режим доступу: http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/994_774.

62. Дідич О. В. Адміністративно-правовий статус торговців цінними паперами : автореф. дис. на здобуття наукового ступеня канд. юрид. наук : 12.00.07 / Олександр Володимирович Дідич. – О. , 2004. – 19 с.

63. Дідич О. В. Адміністративно-правовий статус торговців цінними паперами : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Олександр Володимирович Дідич. – О., 2004. – 193 с.

64. Дмитренко Е. С. Державний примус у фінансовому праві: загальна характеристика / Е. С. Дмитренко // Вісник Запорізького національного університету : зб. наук. ст. Юридичні науки. – 2005. – С. 57–61.

65. Дмитренко Е. С. Теоретичний аналіз підстав юридичної відповідальності суб’єктів фінансового права / Е. С. Дмитренко // Бюлетень Міністерства юстиції України. – 2005. – № 2. – С. 65–70.

66. Додин Е. В. Актуальные проблемы теории и практики административной деятельности / Е. В. Додин // Советское государство и право. – 1990. – № 12.

67. Додін Є. В. Проблеми співвідношення контролю та нагляду у сфері господарської діяльності в Україні / Є. В. Додін // Митна справа. – 2008. – № 2. – С. 58–63.

68. Донченко Л. О. Державне регулювання банківської системи України : автореф. дис. на здобуття наукового ступеня канд. наук з держ. упр. : 25.00.02 / Людмила Олексіївна Донченко. – К., 2003. – 20 с.

69. Донченко Л. О. Державне регулювання банківської системи України : дис. ... канд. наук з держ. управл. : 25.00.02 / Людмила Олексіївна Донченко. – К., 2003. – 236 с.

70. Еремина О. Механизм привлечения к административной ответственности за нарушения законодательства о противодействии

легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма / О. Еремина // Финансовый мониторинг. – 2008. – № 5. – С. 6.

71. Закон України «Про адвокатуру та адвокатську діяльність» від 05.07.2012 р. №5076-VI // Офіційний вісник України від 23.08.2012.– 2012. – № 62. – С. 17. – ст. 2509.

72. Закон України «Про запобігання та протидію легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, або фінансуванню тероризму» від 14.10.2014 № 1702-VII [Електронний ресурс] // Правова база : [сайт] / Держ. служба фінан. моніторингу. – Режим доступу : http://www.sdfm.gov.ua/content/file/Site_docs/2014/20141119/1702.pdf .

73. Закон України «Про запобігання та протидію легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, або фінансуванню тероризму» від 28.11.2002 № 249-IV, у новій редакції від 18 травня 2010 року № 258-VI [Електронний ресурс] // Правова база: [сайт] / Держ. служба фінан. моніторингу. – Режим доступу : http://www.sdfm.gov.ua/documents.php?cat_id=32&lang=uk.

74. Закон України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності» від 11.09.2003 № 1160-IV (в редакції від 01.01.2013, підстава 5212-17) // Верховна Рада України: [сайт]. – Режим доступу : http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1160-15. – Назва з екрана.

75. Закон України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності» від 05.04.2007 № 877-V [Електронний ресурс] // Верховна Рада України: [сайт]. – Режим доступу : http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/877-16. – Назва з екрана.

76. Закон України «Про фінансові послуги та державне регулювання ринків фінансових послуг» від 12.07.2001 р. № 2664-III [Електронний ресурс] // Верховна Рада України : [сайт]. – Режим доступу : http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/2664-14.

77. Закон України «Про Національний банк України» від 20.05.1999 № 679-XIV V [Електронний ресурс] // Верховна Рада України : [сайт]. – Режим доступу : http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/679-14 – Назва з екрана.

78. Запольский С. В. Дискуссионные вопросы теории финансового права: монография / С. В. Запольський – М. : РАП, Эксмо, 2008. – 160 с.

79. Звіт про повторне відстеження наказу Міністерства фінансів України від 05.03.2012 № 324 «Про затвердження Інструкції з оформлення матеріалів про адміністративні правопорушення Державною службою фінансового моніторингу України» [Електронний ресурс] // Міністерство фінансів України: [сайт]. – Режим доступу : http://minfin.kmu.gov.ua/control/uk/publish/article/main?art_id=399278&cat_id=58514.

80. Зубков В. А. Российская Федерация в международной системе противодействия легализации (отмыванию) преступных доходов и финансированию терроризма / В. А. Зубков, С. К. Осипов. – М. : Спецкнига, 2007. – 752 с.

81. Инвестгазета / Раздел «Макроклимат», главное. – 2012. – 27 августа – С. 32– 33.

82. Іваницька О. М. Державне регулювання розвитку фінансової інфраструктури в Україні : автореф. дис. на здобуття наукового ступеня д-ра наук з держ. упр. : 25.00.02 / Ольга Михайлівна Іваницька. – К., 2006. – 36 с.

83. Іваницька О. М. Державне регулювання розвитку фінансової інфраструктури в Україні : дис. ... д-ра наук з держ. упр.: 25.00.02 / Ольга Михайлівна Іваницька. – К., 2006. – 419 с.

84. Критерії ризику легалізації (відмивання) доходів, одержаних злочинним шляхом, фінансування тероризму та фінансування розповсюдження зброї масового знищення: наказ Міністерства фінансів від 08.07.2016 № 584 [Електронний ресурс] – Режим доступу : http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/z1047-16.

85. Калюжний Р. А. Науково-практичний коментар Кодексу України про адміністративні правопорушення. / Р. А. Калюжний, А. Т. Комзюк, О. О. Погрібний – К. : Всеукраїнська асоціація видавців «Правова єдність», 2008. – 781 с.

86. Кернер Х.-Х. Отмывание денег / Х.-Х. Кернер, Э. Дах. – М. : Международные отношения, 1996. – 240 с.

87. Кісіль З. Р. Адміністративне право : навч. посіб. / З. Р. Кісіль, Р. В. Кісіль. – [3-тє вид.]. – К. : Правова єдність, 2011– 695 с.

88. Клименко А. О. Організаційно-правові засади діяльності банків в системі заходів протидії легалізації доходів, здобутих злочинним шляхом : автореф. дис. на здобуття наукового ступеня канд. юрид. наук, спец : 12.00.07 / А. О. Клименко. – К., 2004. – 19 с.

89. Клименко А. О. Правові основи здійснення фінансового моніторингу як інститут фінансового права / А. О. Клименко // Підприємництво, господарство і право. – 2005. – № 8. – С. 114–116.

90. Клименко А. Фінансовий моніторинг – особлива форма фінансового контролю / А. Клименко // Підприємництво, господарство і право. – 2005. – № 4. – С.101–105.

91. Ковальчук А. Законодательное противодействие отмыванию доходов, полученных преступным путем / А. Ковальчук // Право України. – 2004. – № 11. – С. 21–26.

92. Кодекс адміністративного судочинства України: від 06.07.2005 р. № 2747-IV [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/2747-15 – Назва з екрана.

93. Кодекс України про адміністративні правопорушення (ст. 166-9, 188-34): від 07.12.1984 № 8073-Х [Електронний ресурс] // Правова база: [сайт] / Верховна Рада України: [сайт]. – Режим доступу : http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/80731-10/page10 – Назва з екрану.

94. Коліушко І. Б. Виконавча влада та проблеми адміністративної реформи в Україні / І. Б. Коліушко – К. : Факт, 2002. – 260 с.

95. Колпаков В. К. Адміністративна відповідальність (адміністративно – деліктне право) : навч. посіб. / В. К. Колпаков – К. : Юрінком Інтер, 2008. – 256 с.

96. Колпаков В. К. Адміністративне право України : підруч. / В. К. Колпаков, О. В. Кузьменко. – К. : Юрінком Інтер, 2003. – 544 с.

97. Колпаков В. К. Адміністративне право України : підручник / ред. В. К. Колпакова. – К. : Юрінком Інтер, 1999. – 736 с.

98. Комзюк А. Т. Заходи адміністративного примусу в правоохоронній діяльності міліції: поняття, види та організаційно-правові питання реалізації / А. Т. Комзюк – Х. : Видавництво Національного ун-ту внутрішніх справ, 2002. – 355 с.

99. Комзюк А. Т. Адміністративна відповідальність в Україні : навч. посіб. ; заг. ред. А.Т. Комзюка. ; [2-е вид., перероб. і доп.] – Харків : Ун-т внутр. справ, 2000. – 99 с.

100. Комзюк А. Т. Актуальні проблеми реформування законодавства про адміністративну відповідальність / А.Т. Комзюк // Концепція формування законодавства України : матер. III міжрег. наук.-практ. конф. (Запоріжжя, 1998). – Запоріжжя : Запоріз. держ. ун-т, 1999. – С. 14–17.

101. Конвенція Організації Об’єднаних Націй проти корупції. Міжнародний документ від 31.10.2003. Ратифікація від 18.10.2006, підстава 251-16 [Електронний ресурс] // Правова база: [сайт] / Верховної Ради України. – Режим доступу: http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/995_c16.

102. Конвенція Організації Об’єднаних Націй про боротьбу проти незаконного обігу наркотичних засобів і психотропних речовин. Міжнародний документ від 20.12.1988 Ратифікація від 25.04.1991, підстава 1000-12 [Електронний ресурс] // Правова база: [сайт] / Верховної Ради України. – Режим доступу : http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/995_096.

103. Конвенція Організації Об’єднаних Націй проти транснаціональної організованої злочинності. Міжнародний документ від 15.11.2000 Ратифікація від 04.02.2004, підстава 1433-15 [Електронний ресурс] // Правова база: [сайт] /

Верховної Ради України. – Режим доступу : http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/995_789.

104. Конвенція Ради Європи про відмивання, пошук, арешт та конфіскацію доходів, одержаних злочинним шляхом та про фінансування тероризму. Міжнародний документ від 16.05.2005. Ратифікація від 17.11.2010, підстава 2698-17 [Електронний ресурс] // Правова база: [сайт] / Верховної Ради України. – Режим доступу : http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/994_948.

105. Конвенція Ради Європи про відмивання, пошук, арешт та конфіскацію доходів, одержаних злочинним шляхом. Міжнародний документ від 08.11.1990 Ратифікація від 17.12.1997, підстава 738/97-вр [Електронний ресурс] // Правова база: [сайт] / Верховної Ради України. – Режим доступу : http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/995_029.

106. Конституція України: від 28.06.1996 р. №254к/96-ВР [Електронний ресурс] // Правова база: [сайт] / Верховної Ради України. – Режим доступу : http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80.

107. Концепція адміністративної реформи в Україні : від 22.07.1998 р. – К. : ДВПП Міннауки, 1998. – 62 с.

108. Копєйчиков В. В. Правознавство: підручник / В. В. Копєйчиков: ред. В. В. Копєйчиков. – 7-ме вид., стер. – К. : Юрінком Інтер, 2003. – 736 с.

109. Користін О. Є. Протидія відмиванню коштів в Україні: правові та організаційні засади правоохоронної діяльності : навч. посіб / О. Є. Користін, С. С. Чернявський.; за ред. О.М. Джужі. – К. : КНТ, 2009. – 612 с.

110. Користін О. Є. Відмивання коштів: теоретично-правові засади протидії та запобігання в Україні : монографія / О. Є. Користін – К. : Київ. нац. ун-т внутр. справ, 2007. – 448 с.

111. Кримінальний кодекс України (ст. 209, 209-1): від 05.04.2001 № 2341-III (в редакції від 16.03.2014, підстава 877-18) [Електронний ресурс] // Верховна Рада України: [сайт]. – Режим доступу : http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/2341-14/page6. – Назва з екрана.

112. Кротюк В. Л. Правовий статус Національного банку України : автореф. дис. на здобуття наукового ступеня канд. юрид. наук: 12.00.07 / Володимир Леонідович Кротюк. — К., 1999. – 20 с.

113. Кротюк В. Л. Правовий статус Національного банку України : дис. … канд. юрид. наук : 12.00.07 / Володимир Леонідович Кротюк. – К., 1999. – 201 с.

114. Кротюк В. Фінансові санкції та адміністративна відповідальність: проблема співвідношення / В. Кротюк, А. Іоффе, Д. Лук'янець // Право України. – 2000. – № 5.

115. Куришко О. О. Система фінансового моніторингу в Україні / О. О. Куришко // Інвестиційні пріоритети епохи глобалізації: вплив на національну економіку та окремий бізнес : матер. III Міжнар. наук.-практ. конф., 2010 р. : в 3 т. – Дніпропетровськ: Біла К. О., 2010. – С. 69–72.

116. Курінний Є.В. Предмет і об'єкт адміністративного права України: характеристика категорій в умовах системного реформування : дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.07 / Євген Володимирович Курінний. – К., 2004.

117. Курс адміністративного права України / заг. ред. В. В. Коваленка. – К. : Юрінком Інтер, 2012. – 808 с.

118. Курс адміністративного права України : підруч. / [В. К. Колпаков, О. В. Кузьменко, І. Д. Пастух та ін.]; ред. В. В. Коваленка. – К. : Юрінком Інтер, 2012. – 808 с.

119. Лазарев Б. М. Компетенция органов управления / Б. М. Лазарев – М. : Юридическая литература, 1972. – 280 с.

120. Лимская декларация руководящих принципов контроля : принята IX Конгрессом Международной организации высших контрольных органов ИНТОСАИ в 1977 г. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon.rada.gov.ua.

121. Литвин Ю. А. Фінансовий моніторинг як особлива форма державного фінансового контролю / Ю. А. Литвин // Держава і право : зб.

наук.праць. Юридичні і політичні науки. Випуск 32. – К. : Інститут держави і права ім. В.М. Корецького НАН України, 2006. — 688 с.

122. Літошенко О. С. Адміністративна відповідальність в системі юридичної відповідальності : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Олена Святославівна Літошенко. – 2004. – 199 с.

123. Лук'янець Д. М. Інститут адміністративної відповідальності: проблеми розвитку : монографія / Д. М. Лук'янець – К. : Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького НАН України, 2001. – 220 с.

124. Лук'янець Д. М. Розвиток інституту адміністративної відповідальності : концептуальні засади та проблеми правореалізації : автореф. дис. на здобуття наукового ступеня д-ра юрид. наук : 12.00.07 / Дмитро Миколайович Лук'янець. – К., 2007. – 20 с.

125. Майоров В. В. Адміністративно-правовий статус суб'єктів протидії тероризму в Україні : автореф. дис. на здобуття наукового ступеня канд. юрид. наук : 12.00.07 / Володимир Володимирович Майоров. – К., 2010. – 19 с.

126. Матузов Н. И. Теория государства и права : курс лекций / Н. И. Матузов ; ред. Н. И. Матузова и А. В. Малько. – [2-е изд. перераб. и доп.] – М. : Юристъ, 2005. – 541 с.

127. Методологія з оцінки відповідності рекомендаціям FATF та ефективності систем протидії відмиванню коштів та боротьби з фінансуванням тероризму (лютий 2013 року) [Електронний ресурс] // Державна служба фінансового моніторингу України: [сайт]. – Режим доступу : http://www.sdfm.gov.ua/content/file/Site_docs/2013/20130430/24042013.pdf. – Назва з екрана.

128. Мироненко Н. М. Адміністративні методи управління / Н. М. Мироненко // Юридична енциклопедія : в 6 т. / редкол. :

Ю. С. Шемшученко (відп. ред.) та ін. – К. : Укр. енцикл., 1998. – Т. 1: А-Г. – 672 с.

129. Міністерство фінансів України / Фінансовий моніторинг // Правова база // Накази [Електронний ресурс] // Режим доступу :

http://minfin.kmu.gov.ua/control/uk/publish/archive/system?&cat_id=279369&stind=31.

130. Міжнародні стандарти з протидії відмиванню доходів та фінансуванню тероризму і розповсюдженню зброї масового знищення : РЕКОМЕНДАЦІЇ FATF: затверджені Пленарнім засіданням FATF 16 лютого 2012 року [Електронний ресурс] // Правова база: [сайт] / Держ. служба фінан. моніторингу. – Режим доступу : http://www.sdfm.gov.ua/content/file/Site_docs/2012/22.03.2012/1.pdf.

131. Молдован В. В. Конституційне право: опорні конспекти: словник-довідник / В. В. Молдован, В. Ф. Мелащенко; відп. ред. О. О. Півень. – К. : Юмана, 1996. – 271 с.

132. Мухатаєв А. О. Правовий статус та законодавчі засади контрольних повноважень органів державної контрольно-ревізійної служби в Україні : дис... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Андрій Олександрович Мухатаєв. – Х., 2005. – 196 с.

133. Наказ Мінекономрозвитку від 08.11.2013 № 1320 «Про затвердження Положення про Комісію Міністерства економічного розвитку і торгівлі України з питань [...] [Електронний ресурс] // Верховна Рада України: [сайт]. – Режим доступу : http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/z2038-13. – Назва з екрана.

134. Наказ Мінекономрозвитку від 14.11.2012 № 1285 «Про затвердження Порядку розгляду Міністерством економічного розвитку і торгівлі України справ про [...] [Електронний ресурс] // Верховна Рада України: [сайт]. – Режим доступу : http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/z2024-12. – Назва з екрана.

135. Наказ Міністерства економіки України від 14.10.2010 № 1310 «Про затвердження Інструкції з оформлення посадовими особами Мінекономіки матеріалів про адміністративні правопорушення» [Електронний ресурс] // Правова база: [сайт] / Верховна Рада України. – Режим доступу : http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/z1296-10.

136. Наказ Міністерства економічного розвитку і торгівлі України від 12.08.2011 № 35 «Про затвердження Порядку зупинення та поновлення проведення фінансових операцій суб’єктами первинного фінансового моніторингу, державне регулювання та нагляд за діяльністю яких здійснює Міністерство економічного розвитку і торгівлі України» [Електронний ресурс] // Правова база: [сайт] / Верховна Рада України. – Режим доступу : http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/z1035-11.

137. Наказ Міністерства економічного розвитку і торгівлі України від 12.08.2011 № 36 «Про затвердження Порядку проведення Міністерством економічного розвитку і торгівлі України перевірок суб’єктів первинного фінансового моніторингу» [Електронний ресурс] // Правова база: [сайт] / Верховна Рада України. – Режим доступу : http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/z1036-11.

138. Наказ Міністерства транспорту та зв`язку України від 15.11.2010 № 823 «Про затвердження Порядку проведення перевірок Міністерством транспорту та зв’язку України суб’єктів первинного фінансового моніторингу» [Електронний ресурс] // Правова база: [сайт] / Верховна Рада України. – Режим доступу : http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/z1225-10.

139. Наказ Міністерства транспорту та зв`язку України від 15.11.2010 № 822 «Про затвердження Інструкції з оформлення матеріалів про адміністративні правопорушення» [Електронний ресурс] // Правова база: [сайт] / Верховна Рада України. – Режим доступу : http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/z1116-15.

140. Наказ Міністерства інфраструктури України від 11.08.2015 № 307 «Про затвердження Положення про Комісію Міністерства інфраструктури України з питань застосування санкцій за порушення вимог Закону України «Про запобігання та протидію легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, фінансуванню тероризму та фінансуванню розповсюдження зброї масового знищення» та/або нормативно-правових актів, що регулюють діяльність у сфері запобігання та протидії легалізації

(відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, фінансуванню тероризму та фінансуванню розповсюдження зброї масового знищення» [Електронний ресурс] // Правова база: [сайт] / Верховна Рада України. – Режим доступу : http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/z1029-15.

141. Наказ Міністерства фінансів України від 28.12.2015 № 1200 «Про затвердження Порядку прийняття Державною службою фінансового моніторингу України рішення про зупинення фінансових операцій» [Електронний ресурс] // Правова база: [сайт] / Верховна Рада України. – Режим доступу : http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/z0123-16.

142. Наказ Міністерства фінансів України від 27.03.2015 № 366 «Деякі питання застосування санкцій Державною службою фінансового моніторингу України» [Електронний ресурс] // Правова база: [сайт] / Верховна Рада України. – Режим доступу : http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/z0428-15.

143. Наказ Міністерства фінансів України від 14.04.2015 № 436 «Про затвердження Порядку проведення перевірок Державною службою фінансового моніторингу України суб’єктів первинного фінансового моніторингу» [Електронний ресурс] // Правова база: [сайт] / Верховна Рада України. – Режим доступу : http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/z0492-15.

144. Наказ Міністерства фінансів України, Міністерства внутрішніх справ України, Міністерства доходів і зборів України, Служби безпеки України від 02.12.2013 № 1026/1184/739/484 «Про затвердження Порядку надання та розгляду узагальнених матеріалів» [Електронний ресурс] // Правова база: [сайт] / Верховна Рада України. – Режим доступу : http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/z2170-13.

145. Наказ Міністерства фінансів України «Про деякі питання застосування санкцій Міністерством фінансів України» від 23.04.2015 № 460 [Електронний ресурс] // Правова база: [сайт] / Держ. служба фінан. моніторингу. – Режим доступу : http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/z0515-15.

146. Наказ Міністерства фінансів України від 22.12.2015 № 1160 «Про затвердження Положення про здійснення фінансового моніторингу суб’єктами

первинного фінансового моніторингу, державне регулювання і нагляд за діяльністю яких здійснює Міністерство фінансів України» / [Електронний ресурс] // Правова база: [сайт] / Верховної Ради України. – Режим доступу : http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/z0063-16.

147. Наказ Міністерства фінансів України від 17.03.2011 № 364 «Про затвердження Інструкції з оформлення матеріалів про адміністративні правопорушення Міністерством фінансів України» [Електронний ресурс] // Правова база: [сайт] / Держ. служба фінан. моніторингу. – Режим доступу : http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/z0609-11.

148. Наказ Міністерства фінансів України «Про затвердження Інструкції з оформлення матеріалів про адміністративні правопорушення Державною службою фінансового моніторингу» від 27.04.2015 № 465 / [Електронний ресурс] // Правова база: [сайт] / Держ. служба фінан. моніторингу. – Режим доступу : http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/z0581-15.

149. Наказ Міністерства юстиції України від 12.03.2016 № 672/5 «Про затвердження Інструкції з оформлення матеріалів про адміністративні правопорушення» [Електронний ресурс] // Правова база: [сайт] / Держ. служба фінан. моніторингу. – Режим доступу : http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/z0391-16.

150. Наказ Міністерства юстиції України від 18.06.2015 № 999/5 «Про затвердження Положення про здійснення фінансового моніторингу суб’єктами первинного фінансового моніторингу, державне регулювання та нагляд за діяльністю яких здійснює Міністерство юстиції України» [Електронний ресурс] // Правова база: [сайт] / Держ. служба фінан. моніторингу. – Режим доступу : http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/z0735-15.

151. Наказ Міністерства юстиції України від 13.05.2015 № 673/5 «Про затвердження Порядку проведення перевірок Міністерством юстиції України та його територіальними органами суб’єктів первинного фінансового моніторингу» [Електронний ресурс] // Правова база: [сайт] / Держ. служба

фінан. моніторингу. – Режим доступу : http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/z0528-15.

152. Наказ Міністерства юстиції України від 28.05.2015 № 810/5 «Про затвердження Порядку розгляду справ про порушення вимог законодавства, що регулює діяльність у сфері запобігання та протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, фінансуванню тероризму та фінансуванню розповсюдження зброї масового знищення, та застосування санкцій» [Електронний ресурс] // Правова база: [сайт] / Держ. служба фінан. моніторингу. – Режим доступу : http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/z0628-15.

153. Наказ Міністерства юстиції України від 28.05.2015 № 811/5 «Про затвердження Положення про Комісію Міністерства юстиції України з питань застосування санкцій за порушення вимог законодавства, що регулює діяльність у сфері запобігання та протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, фінансуванню тероризму та фінансуванню розповсюдження зброї масового знищення» [Електронний ресурс] // Правова база: [сайт] / Держ. служба фінан. моніторингу. – Режим доступу : http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/z0629-15.

154. Національний банк України / Правовий статус та функції Національного банку України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.bank.gov.ua/control/uk/publish/article?art_id=36081&cat_id=36006.

155. Національна комісія з цінних паперів та фондового ринку / Фінансовий моніторинг [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.nssmc.gov.ua/activities/finmonitoring.

156. Національна комісія, що здійснює державне регулювання у сфері ринків фінансових послуг / Положення про Департамент розвитку ринків фінансових послуг та фінансового моніторингу Національної комісії, що здійснює державне регулювання у сфері ринків фінансових послуг [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://nfp.gov.ua/content/dfm-polozhennya.html.

157. Нижник Н. Р. Реформування державного управління в Україні : проблеми і перспективи / Н. Р. Нижник – К. : Оріяни, 1998. – 364 с.

158. Осипов С. К. Международные стандарты в сфере противодействия отмыванию преступных доходов и финансированию терроризма. / С. К. Осипов, В. А. Зубков. – М. : Юриспруденция, 2010. – 368 с.

159. Павліченко Є. В. Адміністративно-правові засади фінансового моніторингу : дис. … канд. юрид. наук. : 12.00.07 / Євгенія Володимирівна Павліченко. – Х., 2009. – 19 с.

160. Павліченко Є. В. Класифікація суб'єктів фінансового моніторингу / Є. В. Павліченко // Фінансове право. – 2007. – № 3. – С.191–194.

161. Петришин О. В. Статус службової особи: природа, структура, спеціалізація / О. В. Петришин– К. : УНКВО, 1990. – 76 с.

162. Петров Е. Е. Правовое регулирование надзорной деятельности органов исполнительной власти Российской Федерации : дисс. … канд. юрид. наук : 12.00.14 / Е. Е. Петров. – СПб., 2002. – 197 с.

163. Пишний А. Г. Правовий статус державних банків в Україні : автореф. дис. на здобуття наукового ступеня канд. юрид. наук : 12.00.07 / Андрій Григорович Пишний. – К., 2008. – 19 с.

164. Пишний А. Г. Правовий статус державних банків в Україні : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Андрій Григорович Пишний. – К., 2008. – 246 с.

165. Плотнікова М. В. Відповідальність банків за порушення законодавства у сфері протидії легалізації доходів, одержаних злочинним шляхом, та фінансуванню тероризму / М. В. Плотнікова // Правовий вісник Української академії банківської справи. – 2008. – № 1. – С. 62–68.

166. Пономарьов О. В. Адміністративно-правовий статус антимонопольного комітету України : автореф. дис. на здобуття наукового ступеня канд. юрид. наук: 12.00.07 / Олександр Валерійович Пономарьов. – Х., 2010. – 19 с.

167. Понятие и структура конституционно-правового статуса органа государственной власти (на примере Конституционного Суда РФ) Несмеянова

С.Э. [Электронный ресурс]. – 2010. – Режим доступа : http://www.juristlib.ru/book_10104.html.

168. Постанова Кабінету Міністрів України від 24.08.2001 № 1124 «Про Сорок рекомендацій Групи з розробки фінансових заходів боротьби з відмиванням грошей (FATF)» [Електронний ресурс] // Правова база: [сайт] / Держ. служба фінан. моніторингу. – Режим доступу : http://www.sdfm.gov.ua/documents.php?cat_id=34&lang=uk.

169. Постанова Кабінету Міністрів України від 14.05.2015 № 299 «Деякі питання Єдиної державної інформаційної системи у сфері запобігання та протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, фінансуванню тероризму та фінансуванню розповсюдження зброї масового знищення» [Електронний ресурс] // Правова база: [сайт] / Верховна Рада України. – Режим доступу : http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/299-2015-%D0%BF.

170. Постанова Кабінету Міністрів України від 29.07.2015 № 537 «Про затвердження Положення про Державну службу фінансового моніторингу України» [Електронний ресурс] // Правова база: [сайт] /. Верховна Рада України. – Режим доступу : http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/537-2015-%D0%BF.

171. Постанова Кабінету Міністрів України від 08.09.2016 р. № 613 «Про утворення Ради з питань запобігання та протидії легілації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, фінансуванні тероризму, фінансуванні розповсюдження зброї…» [Електронний ресурс] // Правова база: [сайт] / Верховна Рада України. – Режим доступу : http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/613-2016-п /paran84#n42.

172. Постанова Кабінету Міністрів України від 10.09.2014 № 442 «Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади» [Електронний ресурс] // Правова база: [сайт] / Верховної Ради. – Режим доступу: http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/442-2014-%D0%BF.

173. Постанова Кабінету Міністрів України та Національного банку України від 11.02.2016 № 103 «Про затвердження плану заходів на 2016 рік із запобігання та протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, або фінансуванню тероризму» [Електронний ресурс] // Правова база: [сайт] / Верховної Ради. – Режим доступу : http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/103-2016-%D0%BF.

174. Постанова Правління Національного банку України від 12.05.2015 № 316 «Про застосування санкцій до небанківських фінансових установ» / [Електронний ресурс] // Правова база: [сайт] / Верховної Ради України. – Режим доступу : http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/v0316500-15.

175. Постанова Пленуму Верховного Суду України від 15 квітня 2005 р. № 5 «Про практику застосування судами законодавства про кримінальну відповідальність за легалізацію (відмивання) доходів, одержаних злочинним шляхом» [Електронний ресурс] // Правова база: [сайт] / Верховної Ради України. – Режим доступу : http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/v0005700-05

176. Потокин И. В. Административно-правовой статус федеральных органов административного контроля и административного надзора : автореф. дисс. на соискание ученой степени канд. юрид. наук: 12.00.14 / Игорь Викторович Потокин. – Санкт-Петербург, 2008. – 20 с.

177. Прошунин М. М. Принципы построения системы финансового мониторинга в финансовых институтах / М. М. Прошунин // Финансовое право. – 2010. – С.11–19.

178. Прошунин М. М. Финансовый мониторинг как вид фінансового контроля / М. М. Прошунин // Журнал Вестник Томского государственного университета. – Выпуск № 330 / 2010. – С. 105–109.

179. Приймаченко Д. В. Адміністративна діяльність митних органів у сфері реалізації митної політики держави : дис. …докт. юр. наук : 12.00.07 / Дмитро Володимирович Приймаченко. – Ірпінь, 2007.

180. Проблеми систематизації законодавства України про адміністративні правопорушення : матер. міжнар. наук.-практ. конф.,

Сімферополь-Ялта, 7–8 грудня 2006 р. : у 2 ч. / Кримський юридичний ін-т Харківського національного ун-ту внутрішніх справ; Київський міжнародний ун-т / О.М. Бандурка (голова ред. кол.). – Сімферополь, 2006. – Ч. 1. – 174 с. : Ч. 2. – 320 с.

181. Протидія економічній злочинності / П. І. Орлов, А. Ф. Волобуєв, І. М. Осика та ін. – Харків : Нац. ун-т внутр. справ, 2004. – 568 с.

182. Прошунин М. М. Финансовый мониторинг (противодействие легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма) : учебное пособие / М. М. Прошунин ; ред. С. В. Запольского. – М. : РАП ; Статут, 2009. – 224 с.

183. Развадовський В. Й. Державне регулювання транспортної системи України (адміністративно-правові проблеми та шляхи їх розв’язання) : дис. … д-р. юрид. наук : 12.00.07 / Віктор Йосипович Развадовський / Національний ун-т внутрішніх справ. – Харків, 2004.

184. Рішення Державної комісії з цінних паперів та фондового ринку від 11.12.2012 № 1766 «Про затвердження Правил розгляду справ про порушення вимог законодавства щодо запобігання та протидії [...] [Електронний ресурс] // Правова база: [сайт] / Держ. служба фінан. моніторингу. – Режим доступу : http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/z0009-13.

185. Розпорядження Державної комісії з регулювання ринків фінансових послуг України від 07.04.2011 № 185 «Про внесення змін до Порядку проведення перевірок з питань запобігання та протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом» [Електронний ресурс] // Правова база: [сайт] / Держ. служба фінан. моніторингу. – Режим доступу : http://www.sdfm.gov.ua/documents.php?cat_id=541&lang=uk.

186. Розпорядження Національної комісії, що здійснює державне регулювання у сфері ринків фінансових послуг від 01.10.2015 № 2372 «Про затвердження Порядку застосування санкцій, передбачених Законом України «Про запобігання та протидію легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, фінансуванню тероризму та фінансуванню

розповсюдження зброї масового знищення», пред'явлення вимог та здійснення контролю за їх виконанням Національною комісією, що здійснює державне регулювання у сфері ринків фінансових послуг, та визнання такими, що втратили чинність, деяких розпоряджень Державної комісії з регулювання ринків фінансових послуг України» [Електронний ресурс] // Правова база: [сайт] / Верховна Рада України. – Режим доступу : http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/z1283-15.

187. Розпорядження Кабінету Міністрів України від 23 лютого 2011 р. № 143-р «Про перелік офшорних зон» [Електронний ресурс] // Правова база: [сайт] / Верховна Рада України. – Режим доступу : http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/143-2011-%D1%80.

188. Розпорядження Кабінету Міністрів України від 9 березня 2011 р. № 190-р «Про схвалення Стратегії розвитку системи запобігання та протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, або фінансуванню тероризму на період до 2015 року» [Електронний ресурс] // Правова база: [сайт] / Верховна Рада України. – Режим доступу : http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/190-2011-%D1%80.

189. Рябченко О. П. Держава і економіка : адміністративно-правові аспекти взаємовідносин. / О. П. Рябченко– Х., 1999. – 304 с.

190. Рябченко О. П. Державне управління економікою України (адміністративно-правовий аспект) : дис... д-ра юрид. наук : 12.00.07 / Олена Петрівна Рябченко. – Х., 2000. – 466 с.

191. Рябченко О. П. Державне управління економікою України (адміністративно-правовий аспект) : автореф дис. на здобуття наукового ступеня д-ра юрид. наук : 12.00.07 / Олена Петрівна Рябченко. – Х., 2000. – 36 с.

192. Рябченко О. П. Держава і економіка: адміністративно-правові аспекти взаємовідносин : монографія / О. П. Рябченко; заг. ред. О. М. Бандурки. – Харків : Вид-во Ун-ту внутр.справ, 1999. – 304 с.

193. Селіванов В. М. Право і влада суверенної України : методологічні аспекти: монографія / В. М. Селіванов – К. : Видавничий Дім «Ін Юре», 2002. – 724 с.

194. Симовьян С. В. Финансовый мониторинг в банковской системе как средство противодействия легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем : организационно- правовой аспект / С. В. Симовьян – Х. : Издательство Национального университета внутренних дел, 2004. – 280 с.

195. Синкова О. До питання правового статусу органа виконавчої влади / О. Синкова // Правничий часопис Донецького університету. – 2008. – № 1 (19). – С. 60–65.

196. Синянський С. О. Удосконалення національної системи протидії легалізації доходів, отриманих злочинним шляхом, в умовах посилення інтеграційних процесів : автореф. дис. на здобуття наукового ступеня канд. екон. наук: 08.05.01 / Сергій Олександрович Синянський. – К., 2005. – 20 с.

197. Ситник Г. П. Державне управління у сфері забезпечення національної безпеки України : теорія і практика : дис. ... д-ра наук з держ. упр.: 25.00.01 / Григорій Петрович Ситник. – К., 2004. – 429 с.

198. Ситник Г. П. Державне управління у сфері забезпечення національної безпеки України : теорія і практика : автореф. дис. на здобуття наукового ступеня д-ра наук з держ. управління: 25.00.01 / Григорій Петрович Ситник. – К., 2004. – 36 с.

199. Стародубцев А. А. Організаційно-правові питання діяльності інспекції особового складу щодо зміцнення законності і дисципліни в органах внутрішніх справ : дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07 / А. А. Стародубцев – Харків, 1999. – 185 с.

200. Статус [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://ru.wikipedia.org/wiki/Статус.

201. Стефанюк В. Інститут адміністративної відповідальності юридичних осіб. Проблеми теорії та практики / В. Стефанюк, І. Голосніченко, М. Міхеєнко // Право України. – 1999. – № 9. – С. 6–9.

202. Стеценко / Адміністративне право України : навч. посіб. / С. Г. Стеценко. – К. : Атіка, 2007 – 624 с.

203. Теоретичні засади вирішення проблем державного управління в Україні [Текст] : наук. доповідь / В. Б. Авер'янов [та ін.]; під заг. ред. Ю. С. Шемшученко, В. Б. Авер'янов; НАН України, Інститут держави і права ім. В.М. Корецького. Відділ державно-правових проблем управління. – К. : [б.в.], 1995. – 23 с.

204. Тихомиров Ю. А. Курс административного права и процесса / Ю. А. Тихомиров – М. : Юринформцентр, 1998. – 798 с.

205. Тихомиров Ю. А. Теория компетенции / Ю.А. Тихомиров – М. : Юринформцентр, 2001. – 355 с.

206. Тихонова О. В. Особливості притягнення до юридичної відповідальності за порушення правил фінансового моніторингу / О. В. Тихонова // Часопис Київського університету права. – 2011. – № 4. – С. 163–167.

207. Указ Президента України від 30.09.2004 № 1156 «Про участь України в Євразійській групі з протидії легалізації злочинних доходів і фінансуванню тероризму» [Електронний ресурс] // Правова база: [сайт] / Верховна Рада України. – Режим доступу : http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1156/2004.

208. Указ Президента України від 09.12.2010 №1085/2010 «Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади» [Електронний ресурс] // Правова база: [сайт] / Верховна Рада України. – Режим доступу : http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1085/2010.

209. Указ Президента України від 22.07.1998 № 810/98 «Про заходи щодо впровадження Концепції адміністративної реформи в Україні» [Електронний ресурс] // Правова база: [сайт] / Верховна Рада України. – Режим доступу : http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/810/98.

210. Указ Президента України від 10.12.2001 № 1199 /2001 «Про заходи щодо запобігання легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним

шляхом» [Електронний ресурс] // Правова база: [сайт] / Верховна Рада України. – Режим доступу : http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/1199/2001.

211. Указ Президента України від 28.09.2004 № 1144 / 2004 «Про Державний комітет фінансового моніторингу України» [Електронний ресурс] // Правова база: [сайт] / Верховна Рада України. – Режим доступу : http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/1144/2004.

212. Указ Президента України від 12.01.2015 № 5/2015 «Про Стратегію сталого розвитку «Україна – 2020» [Електронний ресурс] // Правова база : [сайт] / Верховна Рада України. – Режим доступу : http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/5/2015.

213. Указ Президента України «Положення про Національну комісію, що здійснює державне регулювання у сфері ринків фінансових послуг» від 23.11.2011 № 1070/2011 [Електронний ресурс] // Правова база: [сайт] / Верховна Рада України. – Режим доступу : http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1070/2011.

214. Указ Президента України від від 08.04.2013 № 203/2013 «Про затвердження Угоди про створення Ради керівників підрозділів фінансової розвідки держав-учасниць Співдружності Незалежних Держав» [Електронний ресурс] // Правова база: [сайт] / Верховна Рада України. – Режим доступу : http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/203/2013.

215. Указ Президента України від 23.11.2011 № 1063/2011 «Положення про Національну комісію з цінних паперів та фондового ринку» [Електронний ресурс] // Правова база: [сайт] / Верховна Рада України. – Режим доступу : http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1063/2011.

216. Указ Президента України від 13 квітня 2011 року N 466/2011 «Про Положення про Державну службу фінансового моніторингу України» [Електронний ресурс] // Правова база: [сайт] / Верховна Рада України. – Режим доступу : http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/466/2011.

217. Указ Президента України від 22.07.2003 № 740/ 2003 «Про заходи щодо розвитку системи протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних

злочинним шляхом і фінансуванню тероризму» [Електронний ресурс] // Правова база: [сайт] / Верховна Рада України. – Режим доступу : http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/740/2003.

218. Україна імплементує нові стандарти FATF в національне законодавство щодо відмивання коштів та фінансування тероризму : Прес-служба Державної служби фінансового моніторингу 17.02.2012 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.kmu.gov.ua/control/uk/publish/article?art_id=244968046&cat_id=244277212.

219. Устинова І. П. Правовий статус органів фінансового контролю в системі органів державної виконавчої влади України : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Ірина Петрівна Устинова. – К., 1997. – 206 с.

220. Файоль А. Общее и промышленное управление / А. Файоль – М., 1923. – 120 с.

221. Фитуни Л. Л. Финансовый моніторинг : учеб.-метод. пособ. / ред. А.Т. Никитина, С.А. Степанова. – М. : Изд-во МНЭПУ, 2002. – 552 с.

222. Цвєтков В. В. Демократія і державне управління: теорія, методологія, практика : монографія / В. В. Цвєтков – К. : Юридична думка, 2007. – 336 с.

223. Цвєтков В. В. Державне управління: основні фактори ефективності : політико-правовий аспект / В. В. Цвєтков. – Х. : Право, 1996. – 164 с.

224. Цвєтков В. В. Суспільна трансформація і державне управління в Україні : політико-правові детермінанти : монографія / В. В. Цвєтков, І. О. Кресіна, А. А. Коваленко – К. : Видавничий Дім «Ін Юре», 2003. – 496 с.

225. Цензор. Нет [Електронний ресурс]: [сайт]. – Режим доступу : http://censor.net.ua/news/283447/yanukovich_ukral_u_gosudarstva_bolee_100_mlrd_gpu. – Назва з екрана.

226. Чикурлій С. О. Конституційно-правовий статус органів виконавчої влади України : автореф. дис. на здобуття наукового ступеня канд. юрид. наук: 12.00.02 / Сергій Олександрович Чикурлій. – К., 2008. – 20 с.

227. Чикурлій С. О. Конституційно-правовий статус органів виконавчої влади України : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02 / Чикурлій Сергій Олександрович. – К., 2008. – 214 с.

228. Чиркин В. Е. Государственное управление / В. Е. Чиркин – М. : Юристъ, 2001. – 320 с.

229. Чистяков О. М. // / Протидія відмиванню «брудних» коштів та фінансування тероризму: громадська підтримка та контроль : матер. міжнар. наук. – практ. конф. 20.06.2003 р. – Київ, 2003.

230. Юридична енциклопедія : в 6 т. / редкол. : Ю. С. Шемшученко (голова редкол.) та ін. – К. : Укр. енцикл., 2001. – С. 764. – Т. 3.

231. Якимов Ю. Я. Статус субъекта административной юрисдикции и проблемы его реализации / Ю. Я. Якимов – М. : Проспект, 1999. – 200 с.

232. (Wolfsberg Statement Guidance on a Risk Based Approach for Managing Money Laundering Risks) [Електронний ресурс. – Режим доступу : http://www.wolfsberg-principles.com/pdf/standards/Wolfsberg_RBA_Guidance_%282006%29.pdf

233. FATF Report on Non-Cooperative countries and Territories. February 14. 2000 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.oecd.org/newsroom/2789382.pdf.

234. PATRIOT Act від 26 жовтня 2001 р [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.fincen.gov/statutes_regs/patriot/index.html?r=1&id=352#352.

235. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://uk.wikipedia.org/.

236. The amounts and the effects of money laundering. Report of the Utrecht School of Economics for the Ministry of Finance of the Netherlands, February 16, 2006. – P. 5.

237. FATF прийняв нові стандарти – Держфінмоніторинг / матеріали ресурсу JeyNews від 17.02.2012 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://jeynews.com.ua/news/d0/67331.

ДОДАТОК А

Аналітична довідка щодо результатів діяльності суб'єктів державного фінансового моніторингу України за період 2011–2015 роки (на підставі інформації, наданої зазначеними суб'єктами на запити)

До суб'єктів державного фінансового моніторингу, які здійснюють державне регулювання та нагляд за суб'єктами первинного фінансового моніторингу відповідно до Закону України «Про запобігання та протидію легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, фінансуванню тероризму та фінансуванню розповсюдження зброї масового знищення» від 14.10.2014 № 1702-VII (далі – Закону) надано запити та отримано інформацію за період 2011–2015 роки (окремо по кожному року) щодо (Додаток № А/1):

– кількості проведених планових та позапланових перевірок суб'єктів первинного фінансового моніторингу;

– кількості виявлених фактів порушень невиконання (неналежного виконання) по видах порушень та по видах діяльності суб'єктів первинного фінансового моніторингу;

– кількості суб'єктів первинного фінансового моніторингу, до яких були застосовані санкції; яку суму штрафів за вказаний період накладено, скільки було сплачено, які заходи прийнято щодо повноти сплати штрафів; чи зверталися до суду з позовною заявою про стягнення із суб'єкта відповідної суми штрафу (санкції – відповідно до Закону);

– кількість виявлених повторних (протягом року) порушень суб'єктами первинного фінансового моніторингу;

– кількість застосування інших заходів: обмеження діяльності, тимчасове припинення дії, анулювання ліцензії або іншого спеціального

дозволу на право провадження певних видів діяльності у порядку, встановленому законом, відсторонення посадової особи суб'єкта первинного фінансового моніторингу від посади.

Аналітичним дослідженням статистичних даних встановлено, що відповіді суб'єктами державного фінансового моніторингу надавалися не у повному обсязі, робота у зазначеному напрямі не проводилася на достатньому рівні, або взагалі не проводилася, не здійснювався контроль за наглядовою діяльністю та її скоординованістю з боку єдиного державного органу, що реалізує державну політику в цій сфері – Держфінмоніторингу.

Державна служба фінансового моніторингу

Протягом 2011 року Держфінмоніторингом здійснено 17 планових перевірок суб'єктів первинного фінансового моніторингу, державне регулювання і нагляд за діяльністю яких здійснює Держфінмоніторинг України. У 2012 році проведено 40 планових та 1 позапланову перевірку, в 2013 році – 40 планових перевірок (на запит, за даними листа № 847/0320-08 від 25.03.2014).

2014 р. – 18 планових перевірок, 2015 р. – перевірки не проводилися у зв'язку із законодавчим обмеженням.

За результатами перевірок:

2011 р. – виявлено 65 порушень, з них: 45 – Закону, 20 – інших нормативно-правих актів, що регулюють діяльність у цій сфері;

2012 р. – виявлено 93 порушення, з них: 58 – Закону, 35 – інших нормативно-правих актів, що регулюють діяльність у цій сфері;

2013 р. – виявлено 64 порушень, з них: 52 – Закону, 12 – інших нормативно-правих актів, що регулюють діяльність у цій сфері;

2014 р. – виявлено порушень законодавства у сфері фінансового моніторингу у діяльності 5 суб'єктів первинного фінансового моніторингу;

Комісією Державної служби фінансового моніторингу України з питань застосування санкцій за порушення вимог Закону та інших нормативно-

правових актів у досліджуваній сфері винесено постанов про застосування штрафу:

2011 р. – 13 постанов, з них: 9 – до суб'єктів підприємницької діяльності, які надавали посередницькі послуги під час здійснення операцій з купівлі-продажу нерухомого майна, 4 – щодо юридичних осіб, які проводили фінансові операції з товарами за готівку, за умови, що сума такої фінансової операції дорівнює чи перевищує суму 150, 0 тис. грн;

2012 р. – 39 постанов, з них: відповідно 26 – постанов (купівля-продаж) та 13 (фінансові операції за готівку на суму понад 150,0 тис. грн); З відповіді встановлено, що із загальної кількості постанов закрито провадження – по 18 (46,2 %), в т. ч. 14 (35,9 %) – у зв'язку із закінченням строків притягнення до відповідальності; по 4 (10,3 %) – у зв'язку з установленням відсутності факту порушень.

2013 р. – 34 постанови, з них: відповідно 12 – постанов (купівля-продаж) та 22 (фінансові операції за готівку на суму вище 150,0 тис. грн); З відповіді встановлено, що із загальної кількості постанов закрито провадження – по 16 (47,1 %), в т. ч. 13 (38,2 %) – у зв'язку із закінченням строків притягнення до відповідальності; по 3 (8,8%) – у зв'язку з установленням відсутності факту порушень.

За результатами розгляду до перевірених суб'єктів первинного фінансового моніторингу у 2011 році застосовано штрафні санкції на загальну суму 32, 98 тис. грн, з яких сплачено в дохід державного бюджету 31, 28 тис. грн (94,8 %) У 2012 році накладено штрафних санкцій на суму 27, 54 тис. грн, сплачено 26, 69 тис. грн (96,9 %)(відповідно до запиту сума сплачених менше внаслідок оскарження постанови Держфінмоніторингу у судовому порядку), у 2013 – накладено 22, 44 тис. грн, сплачено 22,44 тис. грн (100 %), у 2014 р. – накладено штрафних санкцій на суму 1,02 тис. грн, сплачено у повному обсязі (Додатки № А/2-6).

За 2011–2015 роки повторних (протягом року) порушень СПФМ вимог Закону не встановлено. Держфінмоніторингом на виконання статей 18 та 20

Закону підготовлено на направлено рішення про зупинення проведення фінансових операцій в 2011 р. – 91 рішення, в 2012 р. – 120 рішень та 6 доручень.

Національний банк України

У разі порушення банками, філіями іноземних банків вимог цього Закону, нормативно-правових актів Національного банку України, що регулюють діяльність у сфері запобігання та протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, фінансуванню тероризму та фінансуванню розповсюдження зброї масового знищення, банк адекватно вчиненому порушенню або рівню загрози інтересам вкладників чи інших кредиторів банку має право застосувати заходи впливу відповідно та у порядку, визначеному Законом України «Про банки і банківську діяльність» та нормативно-правовими актами Національного банку України [72].

Національним банком України протягом 2011 році проведено 193 планових та 12 позапланових перевірок банків щодо дотримання ними вимог законодавства у сфері запобігання та протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, або фінансуванню тероризму, у 2012 році – відповідно 218 та 8 перевірок, у 2013 – 188 та 5, у 2014 – 162 та 42, у 2015 – 56 та 20, а також складено акти безвиїзного нагляду – 16. За результатами вказаних перевірок кількість виявлених порушень становила: у 2011 році – 2482, у 2012 році – 2257, у – 2013 році – 3019, у 2014 – 3411, у 2015 – 1564 (Додатки № А/7–10).

Типовими порушеннями законодавства у досліджуваній сфері були: недотримання порядку реєстрації фінансових операцій (28,99 % – дані за 2013 р., додаток № 7), недотримання порядку ведення електронних анкет клієнтів (19,42 %), нездійснення ідентифікації клієнтів та осіб, уповноважених діяти від їх імені, не вивчення діяльності клієнтів (8,71 %), не виявлення операцій, що підлягають фінансовому моніторингу (6,36 %), недотримання порядку надання інформації Спеціально уповноваженому органу (5,93 %), нездійснення уточнення інформації щодо ідентифікації та вивчення клієнта, не

приведення у відповідність до вимог законодавства ідентифікації наявних клієнтів (4,04 %), недотримання термінів надання Спеціально уповноваженому органу на його запити додаткової інформації про фінансові операції, що стали об'єктом фінансового моніторингу, та іншої інформації (3,94 %), подання до Національного банку України недостовірної статистичної звітності з питань фінансового моніторингу (3,58 %), нездійснення аналізу фінансових операцій з метою виявлення фінансових операцій, що підлягають фінансовому моніторингу (2,92 %).

За результатами перевірок були застосовані штрафні санкції:

– у 2011 році – до 50 банків, сума накладених на банки штрафів – 833 тис. грн (сплачено у повному обсязі);

– у 2012 – до 68 банків, сума штрафів – 651 тис. грн (сплачено – 582 тис. грн, не сплатили 2 банки – 69 тис. грн, що становить 10,6 % внаслідок продовження судових проваджень);

– у 2013 році – до 80 банків, сума штрафних санкцій – 708 тис. грн сплачена банками у повному обсязі;

– у 2014 році – 1263 тис. грн (сплачено 1223 тис. грн, що становить 96,8 %, не сплатив 1 банк, подано позов до суду Нацбанком);

– у 2015 році – 4670 тис. грн (сплачено 1645 тис. грн, що становить 35,2 %, підстави визначені у додатку № А/10).

Банками протягом 2011–2013 років допускалися повторні (протягом року) порушення вимог законодавства з питань фінансового моніторингу, за які Національний банк України застосовував до банків штрафні санкції на підставі ч. 4. ст. 23 Закону (статистика таких порушень НБ України не велася, додаток № 7). У 2014 році за допущення повторних порушень законодавства застосовано до 13 банків санкції у вигляді штрафів (Додаток №А/ 9).

Також Національним банком України у 2011 та 2012 роках було зупинено здійснення окремих банківських операцій – 1 раз кожного року (Додаток № 7).

Протягом 2014–2015 років НБ до банків прийнято рішення про застосування до суб’єкта первинного фінансового моніторингу санкції у вигляді (кількість):

– тимчасового відсторонення посадової особи від посади до усунення порушення у 2014 р. – 2, у 2015 р – 0;

– анулювання ліцензії або іншого спеціального дозволу на право провадження певних видів діяльності, у 2014 р. – 0, 2015 р. – 1;

– обмеження, зупинення чи припинення здійснення окремих видів здійснюваних банком операцій у 2014 р. – 7, у 2015 р. –1 (Додатки № А/9–10).

Національна комісія з цінних паперів та фондового ринку

Національною комісією з цінних паперів та фондового ринку протягом 2011 року проведено 287 перевірок суб’єктів – професійних учасників ринку цінних паперів, з яких 130 позапланових; у 2012 році – 178 перевірок, з яких 111 позапланових; у 2013 р.– 190 перевірок, позапланових – 102, у 2014 р.– 70 перевірок, з них 21 позапланових, у 2015 р. – 35, з них 6 позапланових (Додатки № 11–16).

За результатами проведених перевірок встановлено:

2011 р. – всього 241 порушення (54 – компанії з управління активами, 187 – торговці цінними паперами), з них: 112 – порушення Закону, 129 – інших нормативно-правових актів у сфері протидії доходів, одержаних злочинним шляхом, або фінансування тероризму;

2012 р. – всього 166 порушень (33 – компанії з управління активами, 133 – торговці цінними паперами), з них: 110 – порушення Закону, 56 – інших нормативно-правових актів у сфері протидії доходів, одержаних злочинним шляхом, або фінансування тероризму;

2013 р. – всього 295 порушень (49 – компанії з управління активами, 246 – торговці цінними паперами), з них: 201 – порушення Закону, 94 – інших нормативно-правових актів у сфері протидії доходів, одержаних злочинним шляхом, або фінансування тероризму;

2014 р. – всього 173 порушень (54 – компанії з управління активами, 119 – торговці цінними паперами);

2015 р. всього 113 порушень (6 – компанії з управління активами, 107 – торговці цінними паперами).

За 2011 рік застосовано штрафних санкцій до 63 СПФМ, сума накладених штрафів становила 192,45 тис. грн, сплачених – 126,05 тис. грн (65,5 %), у 2012 році – 47 СПФМ, накладено – 108,73 тис. грн, сплачено – 81,7 тис. грн (75,1 %); у 2013 році – 69 СПФМ, накладено – 209,06 тис. грн, сплачено – 142,46 тис. грн (68,1 %); у 2014 р. – 45 СПФМ, накладено – 110,67 тис. грн, сплачено – 83,98 тис. грн (75,9 %), у 2015 р. – 17 СПФМ, накладено – 128,7 тис. грн, сплачено – 87,9 тис. грн (68,3 %)(Додатки № 11–16).

Національна комісія, що здійснює державне регулювання у сфері ринків фінансових послуг України

Національною комісією, що регулює ринки фінансових послуг протягом 2011 року, проведено 519 перевірок (з яких 93 – позапланових) суб’єктів первинного фінансового моніторингу щодо дотримання вимог законодавства у сфері запобігання та протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом (Додатки № 17–18). У розрізі видів суб’єктів первинного фінансового моніторингу за цей період було проведено перевірок: страхових компаній – 193, установ недержавного пенсійного забезпечення – 26, кредитних установ – 146, фінансових компаній – 54, ломбардів –100.

За результатами вказаних перевірок виявлено 728 порушень вимог законодавства у сфері запобігання та протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, або фінансуванню тероризму та застосовано до суб’єктів первинного фінансового моніторингу – порушників штрафних санкцій на загальну суму 808,825 тис. грн.

У 2012 році проведено 145 перевірок, з них – 30 позапланових. За результатами їх розгляду винесено 47 постанов про застосування штрафу за неналежне виконання вимог Закону на загальну суму 337,55 тис. грн.

У 2013 році дані у офіційній довідці щодо кількості перевірок відрізняються – 322 (281), з них – 187 позапланових. За результатами їх розгляду винесено 190 постанов про застосування штрафу за неналежне виконання вимог Закону на загальну суму 3 140,5 тис. грн.

Дані щодо повноти сплати штрафів не надано.

Основними порушеннями, які допускалися СПФМ, є несвоєчасне виявлення, реєстрація та повідомлення Держфінмоніторингу України про фінансові операції, що підлягають фінансовому моніторингу.

За 2015 р. Нацкомфінпослуг відмовив у наданні інформації щодо здійснення наглядової діяльності (Додаток № А/19).

За 2016 рік Нацкомфінпослуг перевірки суб’єктів первинного фінансового моніторингу не проводив у зв’язку із законодавчим обмеженням щодо їх здійснення (Додаток № А/20).

Міністерство фінансів України На підставі аналітичного дослідження статистичних даних встановлено, що протягом 2011–2012 років виявлено фактів порушень законодавства у 12 суб’єктів первинного фінансового моніторингу, застосовано штрафних санкцій на суму 100,3 тис. грн, сплачено – 61,2 тис. грн (61 %), (Додаток № А/21). Дані про кількість перевірок за зазначений вище період не надано.

У 2013 р. проведено 19 перевірок, з них: 2 – позапланові, виявлено – 11 фактів порушень законодавства, застосовано штрафних санкцій на загальну суму 23,8 тис. грн, сплачено – 27,2 тис. грн (з урахуванням санкцій у 2012 р., у зв’язку з цим аналіз повноти сплати штрафів за цей період зробити не можливо) (Додаток № 22).

У 2014 р. проведено 9 перевірок, виявлено фактів порушень законодавства у 4 суб’єктів первинного фінансового моніторингу, застосовано штрафних санкцій на суму 13,6 тис. грн, сплачено – 18,7 тис. грн (з урахуванням застосованих санкцій у 2013 р.) (Додаток № А/23).

У 2015 р. перевірки Міністерством фінансів СПФМ не проводилися (Додаток №А/ 24).

Міністерство інфраструктури України

У 2012 році було здійснено 3 планових перевірки, в 2013 р. – 8 перевірок, штрафні санкції не застосовували (Додатки № А/ 25–26).

У 2014 р. проведено 2 планові перевірки, у 2015 р. – 1 планову перевірку штрафні санкції не застосовували (Додатки № А/27–28).

Міністерство економічного розвитку і торгівлі України

У 2011–2012 роках перевірки не проводилися. У 2013 – І кварталі 2014 р. здійснено 10 планових перевірок суб'єктів первинного фінансового моніторингу – товарних та інших бірж, що проводять фінансові операції.

Інформація щодо результатів перевірок, виявлених порушень, сум накладених та сплачених штрафів не надана.

У 2015 році відповідні перевірки не проводилися (Додатки №А/29–32).

Міністерством юстиції України та його територіальними органами протягом 2011–2013 років було проведено 5227 планових та 110 позапланових перевірок суб'єктів первинного фінансового моніторингу – нотаріусів, адвокатів, осіб, які надають юридичні послуги (Додаток № А/33–34).

За результатами розгляду справ про порушення законодавства комісіями за зазначений вище період винесено 2648 рішень про накладення штрафу, загальна сума накладених штрафів становить 867,535 тис. грн. Дані про суми стягнених штрафів на запит не надано.

У 2014 р. проведено 1482 перевірки, з них 90 – позапланових, за результатами яких виявлено 1780 порушень, прийнято 856 рішень про застосування санкцій, загальна сума накладених штрафів становить 363,68 тис. грн. Дані про повноту сплати штрафів не надані (Додаток № А/35).

У 2015 р. проведено 1331 перевірки, з них 58 – позапланових, за результатами яких виявлено 1204 порушень, прийнято 497 рішень про застосування санкцій, загальна сума накладених штрафів становить 147,711 тис. грн. Дані про повноту сплати штрафів не надані (Додаток №А/36).

Аналіз застосування статей 166-9 та 188-34 КпАП

На запит до суб'єктів державного фінансового моніторингу, які здійснюють державне регулювання та нагляд за суб'єктами первинного фінансового моніторингу відповідно до Закону України «Про запобігання та протидію легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, фінансуванню тероризму та фінансуванню розповсюдження зброї масового знищення» від 14.10.2014 № 1702-VII щодо притягнення до адміністративної відповідальності посадових осіб за видами правопорушень, передбачених статтями 166-9 та 188-34 Кодексу України про адміністративні правопорушення, а саме: кількість складених протоколів про адміністративні правопорушення, номери протоколів, коли складені, скільки направлено до суду, до якого суду направлено, скільки протоколів скасовано рішенням суду, сума нарахованих та сплачених штрафів за період 2011–2015 роки була отримана інформація.

Аналітичним дослідженням статистичних даних встановлено, що відповіді суб'єктами державного фінансового моніторингу надано не у повному обсязі, робота у цьому напрямі не проводилася на достатньому рівні, або взагалі не проводилася.

Державна служба фінансового моніторингу

За статтею 166-9 КпАП протягом 2011 р. складено всього 50 протоколів, з них: 13 протоколів – про адміністративні правопорушення до посадових осіб суб'єктів підприємницької діяльності, які надають посередницькі послуги під час здійснення операцій з купівлі-продажу нерухомого майна стосовно порушення вимог щодо ідентифікації особи, яка здійснює фінансову операцію; 1 протокол – до посадової особи юридичної особи, яка проводить фінансові операції з товарами (виконує роботи, надає послуги) за готівку, за умови, що сума такої фінансової операції дорівнює чи перевищує суму 150 000 грн стосовно порушення вимог щодо ідентифікації особи, яка здійснює фінансову операцію; 32 протоколи до посадових осіб банків (11 – несвоєчасне надання інформації про фінансові операції, що

підлягають фінансовому моніторингу, 11 – ненадання додаткової інформації на запит, 10 – несвоєчасне надання додаткової інформації); 4 протоколи до посадових осіб небанківських фінансових установ (1 – неподання інформації, 3 – несвоєчасне надання додаткової). Сума нарахованих та накладених штрафів не зазначена (Додаток № А/3).

На підставі аналізу цих протоколів виявлено, що по 13 протоколах було прийнято рішення про винність особи, але у зв'язку з тим, що відповідно до статті 38 КУпАП строк накладення стягнення може наставати не пізніше ніж через три місяці з дня вчинення правопорушення, а при триваючому правопорушенні – не пізніше ніж через три місяці з дня його виявлення, по цих справах було судами закрито провадження.

Держфінмоніторинг приймав заходи щодо оскарження ухвал судів про закриття проваджень та поновлення строків на оскарження поданням клопотань до органів прокуратури, які не були задоволені, проте Кодексом України про адміністративні порушення та іншими нормативно-правовими актами не передбачено порядок поновлення строків у адміністративному провадженні на відміну від цивільного та господарського судочинства, які здійснюються тільки через подання клопотання до суду, а не через органи прокуратури.

По 1 протоколу від 09.09.2011 р. про адміністративне правопорушення Оболонським районним судом м. Києва прийнято ухвалу про закриття провадження у справі у зв'язку з відсутністю в діях особи складу правопорушення. Держфінмоніторингом 27.10.2011 р. подано апеляційну скаргу до Апеляційного суду м. Києва, постановою якого від 14.11.2011 р. відмовлено у прийнятті апеляційної скарги (порушення процесуальних строків як у поданні скарги, так і у прийнятті ухвали судом про відмову). До Прокуратури Оболонського району м. Києва Держфінмоніторингом направлялися 27.10.20011 р. та повторно 08.12.2011 р. листи щодо внесення протесту, який був внесено 06.02.2012 р. Більше інформації не надано. Але

відповідно до ст. 38 КУпАП можемо припустити, що ухвалою суду цю справу було закрито.

Відповідно у відповіді Держфінмоніторингу від 25.03.2014 № 847/0320-08, наданій на запит, зазначено, що протягом 2012–2013 років протоколи про адміністративні правопорушення за статтею 166-9 КУпАП до посадових осіб суб'єктів первинного фінансового моніторингу (далі – СПФМ), за якими вони здійснюють державне регулювання і нагляд, не складалися (Додаток № А/2).

Водночас листом від 05.04.2013 №1317/0810-08 у 2012 р. надана відповідь, що до посадових осіб за порушення Закону складено 54 протоколи про адміністративні правопорушення, з них:

– банків – 33 протоколи,

– страховиків – 10 протоколів.

– професійні учасники ринку цінних паперів – 11 (Додаток № А/3).

За статтею 188-34 КпАП протягом 2011–2015 років протоколи про адміністративні правопорушення відносно посадових осіб СПФМ працівниками Держфінмоніторингу України не складалися (Додатки № А/2–6).

Національний банк України

У 2011 року на посадову особу банку за статтею 166-9 КпАП складено 1 протокол про адміністративні правопорушення, накладено штраф на суму 850 грн, який сплачено у повному обсязі.

У 2012 році – 4 протоколи, з них:

– по 1 протоколу винесено усне зауваження (протокол від 04.01.2012 № 1, Соснівський районний суд м. Черкаси), але статтею 166-9 КпАП не передбачено таку санкцію;

– по 2 протоколах нараховані штрафи відповідно 1700 грн та 2000 грн, які були сплачено у повному обсязі;

– по 1 протоколу судом винесено ухвалу про закриття провадження у зв'язку з відсутністю складу правопорушення.

У 2013 за статтею 166-9 КУпАП посадові особи до відповідальності не притягувалися (Додатки 7, 8).

У 2014 складено 3 протоколи, у 2015 до відповідальності не притягувалися (Додаток № 9, 10).

За статтею 188-34 КпАП протоколи на посадових осіб банку протягом 2011–2015 років не складалися (Додатки № А/7–10).

Національна комісія з цінних паперів та фондового ринку

На підставі аналізу наданих матеріалів встановлено, що ряд протоколів оформлено без номера, наприклад, протоколи від 01.07.2011, 12.08.2011 (3 протоколи за одним номером та ін.), не здійснювався контроль за повнотою сплати накладених штрафів та контроль за винесеними судами рішеннями (у довідці по деяких протоколах вказано – інформація від суду не надходила).

У 2011 році за статтею 166-9 КпАП складено 11 протоколів про адміністративне правопорушення до посадових осіб СПФМ, з них:

– по 1 протоколу інформація від суду не надходила;

– по 1 протоколу винесено судом попередження (нормою статті 166-9 КпАП така санкція не передбачена);

– по1 протоколу винесено судом зауваження (нормою статті 166-9 КпАП така санкція не передбачена);

– по 8 протоколах накладено штрафні санкції у загальній сумі 11,9 тис. грн, сплачено – 5,1 тис. грн, що становить 42,9 %. Причини, через які штрафи не сплачені, не вказано і це свідчить про низький рівень контролю за повнотою їх сплати.

У 2012 році за статтею 166-9 КпАП складено 10 протоколів про адміністративні правопорушення до посадових осіб СПФМ, з них:

– по 7 протоколах інформація від суду не надходила;

– по 2 протоколах накладено штрафні санкції у загальній сумі 1,87 тис. грн, сплачено – 1,7 тис. грн (у довідці по протоколу № 1 від 09.10.2012 – сума 170 грн не відповідає розміру штрафу, встановленого статтею 166-9 КпАП);

– по 1 протоколу провадження у справі закрито, але на підставі чого у довідці не зазначено.

У 2013 році за статтею 166-9 КпАП також, як і у попередньому році, складено 10 протоколів про адміністративне правопорушення до посадових осіб СПФМ, з них:

– по 4 протоколах інформація від суду не надходила;

– по 4 протоколах накладено штрафи у загальній сумі 6,8 тис. грн, з них сплачено 1,7 тис. грн, що становить 25 % (по одному з протоколів зазначено, що передано до ДВС, а контроль виконання не проводився).

У 2014 році за статтею 166-9 КпАП протоколи про адміністративні правопорушення до посадових осіб СПФМ не складалися (Додаток № 15).

У 2015 році за статтею 166-9 КпАП складено 9 протоколів про адміністративні правопорушення до посадових осіб СПФМ, з них:

– по 2 протоколах інформація від суду не надходила;

– по 2 протоколах накладено штрафні санкції у загальній сумі – 5,1 тис. грн, відомості про стягнення не надходили);

– по 5 протоколах провадження у справі закрито у зв’язку з відсутністю події адміністративного правопорушення (4), у зв’язку із закінченням строку притягнення до адміністративної відповідальності (1) (Додаток №А/16).

У 2011 році за статтею 188-34 КпАП до посадових осіб СПФМ протоколи про адміністративні правопорушення не складалися.

У 2012 р. за статтею 188-34 КпАП складено 3 протоколи, з них: по 2 протоколах накладено штраф у загальній сумі 3,4 тис. грн, який сплачено у повному обсязі, по 1 протоколу інформація від суду не надходила.

У 2013 р. за цією статтею складено 2 протоколи, але із довідки видно, що інформація від суду не надходила.

У 2014 р. за статтею 188-34 КпАП складено 6 протоколів, з них: по 1 протоколу накладено штраф в сумі 1,7 тис. грн, дані про сплату не зазначені, по 5 протоколах інформація Державної виконавчої служби не надходила (Додаток № А/15).

Тобто зазначеним державним регулятором адміністративний нагляд здійснювався на дуже низькому рівні (Додатки № А/11–16).

Національна комісія, що здійснює державне регулювання у сфері ринків фінансових послуг

За 2011 рік інформації щодо застосування до посадових осіб СПФМ статей 166-9 та 188-34 КпАП не надано.

За 2012 рік складено та направлено до суду 10 протоколів про адміністративні правопорушення, з них: 9 – за статтею 166-9 КпАП та 1 – за статтею 188-34 КпАП.

За 2013 рік – 36 протоколів про адміністративні правопорушення за статтею 166-9 КпАП.

Але відповідь на запит надана не в повному обсязі, не вказано суми накладених штрафів, контроль за повнотою їх сплати не здійснювався (Додатки № А/17–18).

За 2014 рік інформація на запит не надана, за 2015 рік – перевірки не проводилися (Додатки № А/19–20).

Міністерство фінансів України

У 2011 р. уповноваженими працівниками було складено та направлено до суду 76 протоколів про адміністративні правопорушення за статтею 166-9КУпАП. Як зазначено у відповіді на запит, «у Мінфіні відсутня інформація про кількість судових рішень, які набрали законної сили, за результатами розгляду цих протоколів» (Додаток № А/21). Міністерство фінансів України не здійснювало контроль щодо розгляду адміністративних протоколів судами.

За 2012–2015 рр. Міністерством фінансів України інформація щодо притягнення до адміністративної відповідальності за статтями 166-9 та 188-34 не надана.

Міністерство інфраструктури України

Інформація на конкретні питання щодо застосування статей 166-9 та 188-34 КУпАП не надана (Додатки № А/25–28).

Міністерство економічного розвитку і торгівлі України

Інформація щодо застосування статей 166-9 та 188-34 КУпАП не надана (Додатки № А/29–32).

Міністерство юстиції України

Інформація щодо застосування статей 166-9 та 188-34 КУпАП не надана (Додатки № А/33–36).

Узагальнення:

На підставі відповідей на запити державних регуляторів встановлено:

за статтею 166-9 КУпАП:

2011 р. – складено та направлено до суду 62 протоколи про адміністративні правопорушення, накладено штрафів на суму 12,75 тис. грн, з них сплачено – 5,95 тис. грн, що становить 46,7 %.

2012 р. – складено 77 протоколів про адміністративні правопорушення, накладено штрафів на суму 5,57 тис. грн, з них сплачено 5,4 тис. грн, що становить 97 %.

2013 р. – складено 46 протоколів про адміністративні правопорушення, накладено штрафів на суму 6,8 тис. грн, з них сплачено 1,7 тис. грн, що становить 25 %.

Міністерство фінансів України – 76 протоколів (період не вказаний);

за статтею 188-34 КУпАП:

2011 р. – протоколи про адміністративні правопорушення не складалися.

2012 р. – складено 4 протоколи про адміністративні правопорушення, накладено штрафів на суму 3,4 тис. грн, з них сплачено у повному обсязі.

2013 р. – складено 2 протоколи про адміністративні правопорушення, накладено штрафів – інформація у запиті не надана.

На підставі узагальнення даних на запити, які були надані державними регуляторами у сфері протидії легалізації доходів, одержаних злочинним шляхом, або фінансування тероризму щодо відповідної адміністративної практики за період 2011–2013 роки з даними, наданими Державною судовою адміністрацією України за аналогічний період, встановлено суттєві розбіжності:

Назва статті КУпАП, період	Узагальнені дані, надані на запити від державних регуляторів	Дані Державної судової адміністрації України	Відхилення
2011			
Ст. 166-9			
направлено до суду	62	151	+89
розгляд	62	91	+29
накладення адмін. стягнення		31	
закрито/за відсутністю складу злочину/закінчення строків накладення/звільнення при малозначності	інформац не надана	60/38/14/8	
сума (тис. грн) накладеного штрафу	12,75	46,410	+ 33,66
сума сплаченого	5,95 (46,7 %)	13,6 (29,3 %)	+ 7,65
Ст.188-34			
направлено до суду	0	0	
розгляд	0	0	
накладення адмін. стягнення			
закрито/за відсутністю складу злочину/закінчення строків накладення/звільнення при малозначності			
сума накладеного штрафу		0	
сума сплаченого		0	
2012			
Ст. 166-9			
направлено до суду	77	83	+6
розгляд	68	75	+7
накладення адмін. стягнення		35	
закрито/за відсутністю складу злочину/закінчення строків накладення/звільнення при малозначності	інформац не надана	41/19/18/4	
сума накладеного штрафу	5,57	59,97	+ 54,4
сума сплаченого	5,4(97 %)	20,57(34,3)	+ 15,17
Ст.188-34			

направлено до суду	4	4	-
розгляд	3	4	+1
накладення адмін. стягнення		3	
закрито/за відсутністю складу злочину/закінчення строків накладення/звільнення при малозначності	інформац не надана	1/1/-/-	
сума накладеного штрафу	3,4	5,1	+ 1,7
сума сплаченого	3,4(100 %)	0(0 %)	- 3,4
2013			
Ст. 166-9			
направлено до суду	46	77	+ 31
розгляд	10	64	+ 54
накладення адмін. стягнення		35	
закрито/за відсутністю складу злочину/закінчення строків накладення/звільнення при малозначності	інформац не надана	29/8/18/3	
сума накладеного штрафу	6,8	57,8	+ 51
сума сплаченого	1,7(25 %)	25,67(44, 4%)	+ 23,97
Ст.188-34			
направлено до суду	2	3	+1
розгляд		2	-
накладення адмін. стягнення		2	
закрито/за відсутністю складу злочину/закінчення строків накладення/звільнення при малозначності	інформац не надана	0/0/0/0	
сума накладеного штрафу	0	3,4	+ 3,4
сума сплаченого		0 (0%)	-
	Мінфін(період не визначено) – 76 за ст.166-9 КУпАП		Для аналізу не включені у зв’язку з не визначенням періодів

На підставі аналізу узагальнених даних встановлено відхилення:

Ст. 166-9 КУпАП

2011р. – за даними Судової державної адміністрації кількість протоколів, направлених до суду і розглянутих, перевищує узагальнену кількість протоколів, вказаних у відповідях на запити, наданих державними регуляторами відповідно на 89 та 29 протоколів, відповідно і суми накладених та сплачених штрафів збільшені на 33,66 тис. грн та 7,65 тис. грн.

2012 р. – за даними Судової державної адміністрації кількість протоколів, направлених до суду і розглянутих, перевищує кількість даних державних регуляторів відповідно на 6 та 7 протоколів, відповідно і суми накладених та сплачених штрафів збільшені на 54,4 тис. грн та 15,17 тис. грн.

2013 р. – за даними Судової державної адміністрації кількість протоколів, направлених до суду і розглянутих, перевищує кількість даних державних регуляторів на 31 та 54 протоколів, відповідно і суми накладених та сплачених штрафів збільшені на 51,0 тис. грн та 23,97 тис. грн.

Ст. 188-34 КУпАП

2011р. –протоколи не складалися.

2012 р. – за даними Судової державної адміністрації кількість розглянутих перевищує на 1 протокол дані державних регуляторів, суми накладених штрафів перевищено на 1,7 тис. грн та сплачених зменшено на 3,4 тис. грн.

2013 р. – за даними Судової державної адміністрації кількість протоколів, направлених до суду, перевищує на 1 протокол дані державних регуляторів.

Аналізуючи дані **Державної судової адміністрації за статтею 166-9 КУпАП,** встановлено, що велика кількість справ (матеріалів), які надійшли до суду, поверталася для належного оформлення. Так, у 2011 р. із 151 справи, яка надійшла до суду, 60 (39,7 %) було повернуто, в т. ч. 58 – у зв’язку з неналежним оформленням. У 2012 та 2013 роках кількість повернутих справ зменшилася відповідно до 9,6 % та 18,2 % (Додаток № 37).

На підставі порівняння кількості закритих справ від кількості розглянутих встановлено, що ряд справ було закрито у зв'язку з відсутністю події і складу адміністративного правопорушення.

Так, у 2011 році із 60 закритих справ (65,9 % від розглянутих – 91 справа) 38 справ (63,3 % від закритих) становили справи з відсутністю події і складу правопорушення, 14 справ (23,3 % від закритих) – у зв'язку з закінченням строків накладення адміністративного стягнення, 8 справ (13,3 % від закритих) – у зв'язку із звільненням від адміністративної відповідальності при малозначності правопорушення.

У 2012 році із 41 закритої справи (54,7 % від розглянутих – 75), 19 справ (46,3 % від закритих) становили справи з відсутністю події і складу правопорушення, 18 справ (43,9 % від закритих) – у зв'язку з закінченням строків накладення адміністративного стягнення, 4 справ (9,8 % від закритих) – у зв'язку із звільненням від адміністративної відповідальності при малозначності правопорушення.

У 2013 році із 29 закритих справ (45,3 % від розглянутих – 64), 8 справ (27,6 % від закритих) становили справи з відсутністю події і складу правопорушення, 18 справ (62,1 % від закритих) – у зв'язку з закінченням строків накладення адміністративного стягнення, 3 справ (10,3 % від закритих) – у зв'язку із звільненням від адміністративної відповідальності при малозначності правопорушення.

На підставі аналізу суми накладених та сплачених штрафів встановлено відсутність контролю за повнотою їх сплати. Так, у 2011 році сума несплачених штрафів становила 29,3 % від суми накладених, у 2012 р. та 2013 роках відповідно – 34,3 %, та 44,4 %.

У 2014 р. надійшло до суду за статтею 166-9 КпАП 25 справ, 1 – було повернуто у зв'язку з неналежним оформленням, розглянуто 23 справи, з яких по 7 прийнято рішення про накладення адміністративного стягнення на загальну суму 12,24 тис. грн, сплачено 10,54 тис. грн; по 4 справах – закриття у зв'язку із звільнення від адміністративної відповідальності при малозначності

правопорушення; по 3 справах – закриття у зв’язку з відсутністю події і складу адміністративного правопорушення; по 9 справах – закриття у зв’язку із закінченням строків накладення адміністративного стягнення (Додаток № 38).

У 2015 р. надійшла до суду за статтею 166-9 КпАП 51 справа, 9 – було повернуто у зв’язку з неналежним оформленням, розглянуто 35 справ, з яких по 14 прийнято рішення про накладення адміністративного стягнення на загальну суму 23,97 тис. грн, сплачено 15,47 тис. грн; по 3 справах – закриття у зв’язку із звільненням від адміністративної відповідальності при малозначності правопорушення; по 8 справах – закриття у зв’язку з відсутністю події і складу адміністративного правопорушення; по 8 справах – закриття у зв’язку із закінченням строків накладення адміністративного стягнення (Додаток № А/39).

З статтею 188-34 КпАП у 2014 р. надійшло 7 справ, прийнято рішення про накладення адміністративного стягнення по 2 справах на загальну суму 3,4 тис грн, проте ця сума відповідно до звіту Судової адміністрації України за 2014 р. не сплачена (Додаток № А/38). У 2015 році справи про адміністративні правопорушення, відповідальність за які передбачена статтею 188-34 КпАП, судами не розглядалися (Додаток № А/39).

Такі факти свідчать про дуже низький рівень роботи у цьому напрямі державних регуляторів, низький рівень оформлення протоколів, а отже, професійності та рівня обізнаності нормативно-правового регулювання діяльності у досліджуваній сфері, а головне відсутність єдиної державної політики, відповідно і державного дієвого, скоординованого нагляду за порушенням законодавства у сфері протидії легалізації доходів, одержаних злочинним шляхом, або фінансуванню тероризму, в т. ч. застосування заходів адміністративної відповідальності.

На жаль, тільки у 2005 році з метою правильного й однакового застосування судами законодавства про відповідальність за легалізацію (відмивання) доходів, одержаних злочинним шляхом, та у зв’язку з питаннями, що виникають у судовій практиці під час розгляду цієї категорії справ

Постановою Пленуму Верховного Суду України від 15 квітня 2005 р. № 5 «Про практику застосування судами законодавства про кримінальну відповідальність за легалізацію (відмивання) доходів, одержаних злочинним шляхом» було проаналізовано застосування статей Кримінального кодексу України. Але стосовно адміністративної відповідальності, то на сьогодні вивчення та аналіз правозастосування статей 166-9 та 188-34 КпАП, а також у зв'язку з питаннями, що виникають у судовій практиці, під час розгляду цієї категорії справ не здійснювався.

Водночас у п. 22 згаданої Постанови Пленуму Верховного Суду України зазначено, що «Судовій палаті у кримінальних справах Верховного Суду України, апеляційним судам необхідно регулярно вивчати й узагальнювати практику розгляду справ цієї категорії та своєчасно вживати необхідних заходів до усунення виявлених у діяльності судів помилок».

Борець Марина Володимирівна

ЗАТВЕРДЖУЮ
декан факультету соціології і права
кандидат філософських наук, доцент
А.А. Мельниченко

30 вересня 2016 р. м. Київ

АКТ
впровадження результатів дисертаційного дослідження Борець Марини Володимирівни на тему «Адміністративно-правовий статус державних регуляторів у сфері запобігання та протидії легалізації(відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом» в навчальний процес кафедри господарського та адміністративного права Національного технічного університету України «Київський політехнічний інститут імені Ігоря Сікорського»

Комісія у складі: завідуючого кафедри господарського та адміністративного права, доктора юридичних наук, професора Голосніченка І. П., доктора юридичних наук, доцента Голосніченка Д. І., доктора юридичних наук, доцента Кравчука О. О., кандидата юридичних наук, доцента Бевз С. І. склала цей акт про те, що результати дисертаційного дослідження Борець Марини Володимирівни на тему «Адміністративно-правовий статус державних регуляторів у сфері запобігання та протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом» впроваджені в навчально-методичному та науковому процесах факультету соціології і права Національного технічного університету України «Київський політехнічний інститут імені Ігоря Сікорського» і використовуються при розробці робочих навчальних програм, проведенні лекцій та практичних занять для викладання навчальних дисциплін: «Адміністративне право», «Теоретичні проблеми адміністративного права», «Фінансове та банківське право».

Результати дисертаційного дослідження знайшли своє відображення у навчально-методичних матеріалах з адміністративного права, фінансового та банківського права, де в якості джерел, рекомендовані відповідні наукові праці Борець Марини Володимирівни.

Члени комісії:

Завідувач кафедри господарського та адміністративного права,
доктор юридичних наук, професор І. П. Голосніченко
Доктор юридичних наук, доцент О. О. Кравчук
Доктор юридичних наук, доцент Д. І. Голосніченко
Кандидат юридичних наук, доцент С. І. Бевз

ДЕРЖАВНА СЛУЖБА ФІНАНСОВОГО МОНІТОРИНГУ УКРАЇНИ

THE STATE FINANCIAL MONITORING SERVICE OF UKRAINE

вул. Білоруська, 24
м. Київ, 04655, МСП 655
Код ЄДРПОУ 33308211

tel: (38044) 594 1601
fax: (38044) 594 1600
e-mail: sdfm@sdfm.gov.ua

24, Biloruska Str., Kyiv,
04655, CPS655, Ukraine
Code of USREOI 33308211

«10» 10. 2016 № 4017/0220-09-2

на _____ від _____

Про провадженнярезультатів дисертаційного дослідження у практичну діяльність

Довідка

про впровадження результатів дисертаційного дослідження

Борець Марини Володимирівни

на тему: «Адміністративно-правовий статус державних регуляторів у сфері запобігання та протидії легалізації(відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, фінансуванню тероризму» у практичну діяльність

Видана аспірантці Національного технічного університету України «Київський політехнічний університет» Борець Марині Володимирівні у тому, що підготовлені нею методичні рекомендації успішно використовуються у практичній діяльності Державної служби фінансового моніторингу України та сприяють удосконаленню адміністративно-правового регулювання здійснення наглядової діяльності суб'єктами державного фінансового моніторингу.

Перший заступник Голови
д.ю.н.,професор **А.Т. Ковальчук**