

УДК 336.71.025(477)(045)

**І. В. Мораренко**

### **АДМІНІСТРАТИВНИЙ ПРИМУС В ДІЯЛЬНОСТІ СУБ'ЄКТІВ ФІНАНСОВОГО МОНІТОРИНГУ**

*Були визначені методи, які використовуються суб'єктами фінансового моніторингу при здійсненні їх діяльності. Крім того, акцентовано увагу на більшій ефективності методів примусу, в порівнянні з методами переконання. Розглянуто систему методів адміністративного примусу, які використовуються в діяльності названих суб'єктів, а також особливості застосування окремих груп позначених методів. Особливу увагу акцентовано на заходи відповідальності, які можуть застосовувати суб'єкти фінансового моніторингу у випадках виявлення окремих правопорушень.*

**Ключові слова:** *фінансовий моніторинг, суб'єкт фінансового моніторингу, примус, методи примусу, адміністративний примус.*

*Постановка проблеми.* Сьогодні Україна намагається набути статусу сучасної, високорозвинутої європейської держави. Але це неможливо без створення належних умов дотримання прав і свобод людини і громадянина, які перебувають на території країни, а також законності у провадженні будь-яких видів господарської діяльності. Крім цього, світове співтовариство тільки тоді буде розглядати державу як рівноправного партнера, коли вона здійснюватиме свою діяльність із дотриманням вимог відповідних міжнародних актів. Одним з таких актів можна назвати Міжнародні стандарти з протидії відмиванню доходів та фінансуванню тероризму і розповсюдженню зброї масового знищення, затверджені Пленарним засіданням FATF 16 лютого 2012 року.

На виконання вимог FATF, проголошених раніше, в Україні була запроваджена система фінансового моніторингу фінансових операцій. Зазначену діяльність зобов'язані здійснювати відповідні суб'єкти фінансового моніторингу. Саме від належної діяльності цих суб'єктів залежить те, наскільки буде безпечна Україна для світового співтовариства з погляду на можливість вчинення у ній легалізації (відмивання) доходів, одержаних злочинним шляхом або фінансування тероризму, що сьогодні виявляється досить *актуальним*. При здійсненні фінансового моніторингу відповідні суб'єкти мають право вживати певних примусових заходів, метою яких є припинення операцій, що можуть створювати загрозу легалізації «брудних» коштів. Визначення оптимальної побудови системи таких заходів дозволить ефективно протидіяти розповсюдженню зазначеного негативного явища на теренах України, що й обумовило мету даної статті.

*Наукове обґрунтування теми дослідження.* На теперішній час питанням адміністративного примусу загалом та при здійсненні фінансового моніторингу, зокрема, у своїх приділяли увагу окремі *науковці*, серед яких О. М. Бандурка, І. П. Голосніченко, Т. О. Коломoeць, А. Т. Комзюк, О. Є. Користін та інші. Проте й досі питання застосування адміністративного примусу суб'єктами фінансового моніторингу залишаються вивченими не у повному обсязі. До завдань даної статті необхідно віднести визначення особливих ознак заходів адміністративного примусу, які застосовуються при фінансовому моніторингу окремих фінансових операцій.

*Викладення основного матеріалу.* Особливістю фінансового моніторингу є те, що він здійснюється на двох взаємопов'язаних рівнях. 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 [9]. Але у будь-якому випадку особи, які уповноважені на здійснення фінансового моніторингу як на першому, так і на другому рівнях, - суб'єкти фінансового моніторингу. Отримавши відповідну інформацію суб'єкти фінансового моніторингу повинні вжити заходів, передбачених законодавством.

У сучасній державі основними методами проведення правової політики, до однієї зі сфер яких відноситься також й фінансовий моніторинг, є переконання і примус у різних формах, проявах і сполученнях, що охоплює широкий арсенал засобів впливу на свідомість і поведінку людей: виховання, покарання, відповідальність, санкції (заохочувальні та негативні), заборони, дозволи, запровадження правової культури, підвищення правосвідомості тощо.

Суб'єкти фінансового моніторингу у своїй діяльності поєднують застосування як методу переконання, так і методу примусу. До перших з перерахованих належать різноманітні рекомендації й інструкції, що спонукають фінансові інститути та інших економічних агентів дотримуватись встановлених правил щодо здійснення операцій і роботи з клієнтурою. Крім рекомендацій та інструкцій до цієї категорії можна також віднести всілякі роз'яснення, семінари, навчання для працівників кредитних й інших установ.

Але найбільш дієвою можна назвати другу групу методів – методів примусу – належать заборони та санкції, які застосовуються у випадку невиконання положень чинного законодавства щодо запобігання відмиванню доходів, одержаних злочинним шляхом. Ці методи державного управління належить до, певним чином, жорстких засобів впливу. Саме тому посадові особи органів управління застосовують примус, як правило, у поєднанні з іншими управлінськими прийомами. Авторитарність цього методу незаперечна, проте, нині немає жодної держави, яка б не використовувала його як найнеобхідніший засіб управління своїми справами.

Класифікація заходів адміністративного примусу традиційно здійснюється за таким критерієм як “розміщення” тієї чи іншої групи заходів відносно протиправної дії. Відповідно до цього, виділяють три групи примусових заходів.

Заходи першої групи мають на меті не дозволити протиправний вчинок і застосовуються, якщо правопорушення тільки передбачається. Їх прийнято позначати як заходи адміністративного попередження. Ці заходи (їх часто називають адміністративно-попереджувальними) застосовуються з метою попередження правопорушень за умови, якщо їх вчинення лише є можливим.

Сутність попередження (запобігання, профілактики) правопорушень полягає, по-перше, в тому, щоб не допустити протиправної поведінки з боку конкретних осіб, які до такої поведінки схильні; по-друге, в усуненні причин, що сприяють вчиненню правопорушень і утворенню умов, які виключають протиправну поведінку.

У системі фінансового моніторингу в Україні до заходів адміністративного попередження можемо віднести: проведення ідентифікації особи, яка здійснює фінансову операцію, що підлягає фінансовому моніторингу; забезпечення виявлення і реєстрації фінансових операцій, що відповідно до Закону підлягають фінансовому моніторингу; надання уповноваженому органу інформації про фінансову операцію, що підлягає обов'язковому фінансовому моніторингу; сприяння суб'єктам державного фінансового моніторингу з питань проведення аналізу фінансових операцій, що підлягають

фінансовому моніторингу; вжиття заходів щодо запобігання розголошенню інформації з питань фінансового моніторингу; зберігання документів, що стосуються ідентифікації осіб, якими здійснено фінансову операцію, що згідно з чинним законодавством підлягає фінансовому моніторингу [5].

Наступна група заходів має метою не дозволити розвинутися протиправному вчинкові (припинити його), мінімізувати збитки. Вони застосовуються, якщо вчинок вже почав здійснюватися і отримали назву — заходи адміністративного припинення.

Заходи адміністративного припинення іноді в юридичній літературі називають «адміністративно-припинювальними». З-поміж іншого, сама назва вказує на їх цільове призначення — припинення неправомірної поведінки. Їх призначення полягає: а) в припиненні протиправної поведінки; б) в усуненні шкідливих наслідків протиправної поведінки; г) у створенні необхідних умов для можливого в майбутньому притягнення винної особи до адміністративної відповідальності.

Заходи адміністративного припинення можуть застосовуватись як самостійні (наприклад, припинення функціонування пункту харчування у зв'язку з порушенням санітарно-епідеміологічних правил), так і разом з іншими заходами адміністративного примусу, зокрема, з адміністративними стягненнями.

У системі фінансового моніторингу такі заходи адміністративного припинення реалізуються через так зване блокування руху коштів на рахунках. Чинне вітчизняне законодавство у сфері запобігання відмиванню коштів, лише з травня 2010 року запроваджує використання конкретної норми направленої на блокування руху коштів. Поряд з цим, зазначений механізм передбачено Варшавською конвенцією (2005 року) щодо протидії відмиванню коштів [8], до якої Україна приєдналась та підписала ще у листопаді 2005 року.

Остання група заходів має метою реалізувати негативне ставлення до самого проступку і суб'єкту його вчинення. Вони застосовуються за умови, якщо встановлено склад протиправного вчинку, тобто вчинок уже є правопорушенням. Традиційно до них відносять адміністративні стягнення.

Проте, виділяючи у третій групі лише стягнення, слід визнати, що за межами класифікації залишаються заходи примусу, що (як і стягнення) застосовуються як заходи відповідальності адміністративного характеру. На нашу думку, такі заходи доцільно позначити терміном “заходи відповідальності за порушення адміністративно-правових установлень”.

Найбільш чітко окреслену класифікаційну групу заходів адміністративного примусу становлять примусові заходи впливу, які містяться в адміністративно-правових санкціях і застосовуються за порушення адміністративно-правових установлень. Їх головною особливістю є те, що вони застосовуються виключно як заходи відповідальності та містяться в адміністративно-правових санкціях.

В юридичній літературі до цієї групи заходів адміністративного примусу доволі часто включають тільки адміністративні стягнення. Такий підхід звукує сферу застосування адміністративно-примусових заходів цієї групи, залишаючи за її межами заходи впливу адміністративних санкцій, що не належать до адміністративних стягнень.

До юридичних осіб, у порядку відповідальності за порушення адміністративно-правових установлень, можуть вживатися заходи впливу, які законодавець в одних випадках визначає як стягнення, а в інших — як «заходи адміністративного характеру».

Заходам відповідальності за порушення адміністративно-правових установлень можна дати таке визначення: це заходи адміністративного примусу, які містяться в адміністративно-правових санкціях і застосовуються уповноваженими на те суб'єктами, з додержанням встановленої процедури, а) до фізичних осіб за вчинення

адміністративних правопорушень; б) до юридичних осіб за порушення адміністративно-правових установлень.

Обов'язковою умовою вжиття таких заходів є здійснення адміністративного провадження і прийняття рішення щодо вжиття відповідного заходу адміністративного примусу в установленому законом порядку і формі.

Аналіз адміністративного законодавства України показує, що воно містить санкції, якими передбачаються такі заходи:

а) накладення адміністративних стягнень на фізичних осіб за вчинення адміністративних правопорушень;

б) накладення дисциплінарних стягнень на фізичних осіб за вчинення адміністративних правопорушень;

в) застосування до фізичних осіб за вчинення адміністративних правопорушень заходів впливу, які не визначаються законодавцем як адміністративні стягнення;

г) накладення на юридичних осіб за порушення адміністративно-правових установлень стягнень, які не визначаються законодавцем як адміністративні стягнення;

д) застосування до юридичних осіб за порушення адміністративно-правових установлень заходів адміністративного впливу, які не визначаються законодавцем як стягнення.

Таким чином, за порушення адміністративно-правових установлень можуть застосовуватись, по-перше, стягнення; по-друге, вживатися інші заходи впливу.

Серед стягнень виділяються: а) адміністративні стягнення; б) дисциплінарні стягнення; в) стягнення, що накладаються в адміністративному порядку на юридичних осіб.

Адміністративні стягнення чітко детерміновані й відповідно до чинного законодавства застосовуються до фізичних осіб за вчинення адміністративних правопорушень. Їх застосування регламентовано перш за все Кодексом України про адміністративні правопорушення, а також іншими нормативними актами.

Система адміністративних стягнень наведена в ст. 24 КУпАП, у якій визначено, що за вчинення адміністративних правопорушень можуть застосовуватись адміністративні стягнення: попередження; штраф; оплатне вилучення предмета, що став знаряддям вчинення чи безпосереднім об'єктом адміністративного правопорушення; конфіскація (предмета, який став знаряддям вчинення чи безпосереднім об'єктом адміністративного правопорушення; грошей, одержаних внаслідок вчинення адміністративного правопорушення) тощо. Важливою, з нашої точки зору, щодо реалізації адміністративно-правових заходів примусу в системі фінансового моніторингу є частина цієї ж статті, яка визначає, що законами України може бути встановлено й інші, крім зазначених у цій статті, види адміністративних стягнень.

Стягнення, що накладаються в адміністративному порядку на юридичних осіб, належать до нових заходів адміністративного примусу. У сфері фінансового моніторингу такі стягнення передбачаються нормами базового закону, а також уточнюючими нормами з цього приводу підзаконних нормативних актів, які запроваджуються регуляторами фінансових ринків, або по іншому – суб'єктами державного фінансового моніторингу. Наприклад, Національний банк України, здійснюючи контрольну функцію у сфері фінансового моніторингу, передбачає наступні стягнення за порушення вимог норм чинного законодавства у сфері фінансового моніторингу в Україні:

1) нормами Закону України "Про запобігання та протидію легалізації (відмиванню) доходів, отриманих злочинним шляхом, або фінансуванню тероризму" та нормативно-правових актів Національного банку України передбачено:

- накладення штрафу на банк (до 2 000 неоподаткованих мінімумів доходів громадян). При цьому, за повторне (протягом року) порушення штраф складає до 3000 неоподаткованих мінімумів доходів громадян. Крім того, можливе обмеження, тимчасове припинення дії чи анулювання ліцензії або іншого спеціального дозволу на право провадження певних видів діяльності у порядку, встановленому законом;

- накладення адміністративних штрафів на посадових та інших осіб банку;

- обмеження, тимчасове припинення дії чи анулювання ліцензії або іншого спеціального дозволу на право провадження певних видів діяльності;

- тимчасове відсторонення посадової особи банку від посади (за грубі порушення);

- банк-юридична особа, який здійснював фінансові операції з легалізації (відмивання) доходів або фінансував тероризм, може бути ліквідований (за рішенням суду).

2) нормами Закону України "Про банки і банківську діяльність" передбачено:

- письмове застереження;

- накладення адміністративних штрафів на посадових осіб банку;

- тимчасове, до усунення порушень, відсторонення посадової особи банку від посади (за грубі чи систематичні порушення);

- накладення штрафу на банк (0,01% від суми зареєстрованого статутного фонду за кожний факт порушення, але не більше 1 відсотка від суми зареєстрованого статутного фонду);

- обмеження, зупинення чи припинення проведення окремих видів здійснюваних банком операцій з високим рівнем ризику [4].

Сьогодні практична діяльність регуляторів фінансових ринків характеризується і конкретними результатами щодо застосування заходів адміністративного впливу до суб'єктів первинного фінансового моніторингу, зокрема (за даними Національного банку України (включно 7 місяців 2010 року):

- штрафи, що застосовано до банків: 2008 – 23, 2009 – 53, 2010 – 16;

- адмінштрафи, що застосовано до керівників та на інших посадових осіб банків: 2008 – 12, 2009 – 22, 2010 – 8;

- зупинення (обмеження) проведення окремих видів операцій з високим рівнем ризику: 2008 – 2, 2009 – 4, 2010 – 0;

- відсторонено керівників банку від посади: 2008 – 4, 2009 – 2, 210 – 0;

У системі фінансового моніторингу згідно зі ст.166<sup>9</sup> КУпАП встановлено адміністративну відповідальність за порушення законодавства щодо запобігання та протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом. Так, частиною першою встановлено адміністративну відповідальність за:

- порушення вимог щодо ідентифікації особи, яка здійснює фінансову операцію;

- порушення порядку реєстрації фінансових операцій, що підлягають первинному фінансовому моніторингу;

- неподання Уповноваженому органу інформації про фінансові операції, що підлягають первинному фінансовому моніторингу;

- несвоєчасне подання Уповноваженому органу інформації про фінансові операції, що підлягають первинному фінансовому моніторингу;

- подання Уповноваженому органу недостовірної інформації про фінансові операції, що підлягають первинному фінансовому моніторингу;

- невиконання вимог щодо зберігання документів, які стосуються ідентифікації осіб, що здійснюють фінансові операції, та документації щодо проведених ними фінансових операцій.

Крім того, частиною другою зазначеної статті передбачено адміністративну

відповідальність за розголошення інформації, яка надається Уповноваженому органу виконавчої влади з питань фінансового моніторингу.

*Висновок.* Отже, викладене дає підстави стверджувати, що застосування методів адміністративного примусу суб'єктами фінансового моніторингу дозволяють ефективно протидіяти легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом. Водночас чітка побудова системи заходів, які відносяться до методів адміністративного примусу дозволить досягнути більшої ефективності в діяльності суб'єктів фінансового моніторингу.

#### **Список використаної літератури**

1. Закон України «Про запобігання та протидію легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом» // Урядовий кур'єр. – 2002. – № 231.
2. Бандурка О. М. Заходи адміністративного припинення в діяльності міліції: Автореф. дис. ...канд. юрид. наук: 12.00.07 - Х., 1996. - 16 с.
3. Голосніченко І. П. Адміністративне право України (основні категорії і поняття): Навчальний посібник. - Ірпінь, 1998. - 109 с.
4. Колдовський М. В. Правовий аспект фінансового моніторингу комерційного банку [Текст] / М. В. Колдовський // Проблеми і перспективи розвитку банківської системи України: Збірник наукових праць. Т.19. – Суми: УАБС НБУ, 2007. – С. 352-357.
5. Коломоець Т. О. Адміністративний примус у законодавстві України: деякі недоліки закріплення та можливі шляхи усунення їх / Т. О. Коломоець // Підприємництво, господарство і право: Науково-практичний господарсько-правовий журнал. - 2003. - № 5. - С. 62-65.
6. Комзюк А. Т. Адміністративний примус правоохоронній діяльності міліції України: Автореф. дис. ...д-ра юрид. наук: 12.00.08 / Національний університет внутрішніх справ МВС України / А. Т. Комзюк. - Х., 2002. - 37 с.
7. Комзюк А. Т. Заходи адміністративного примусу в правоохоронній діяльності міліції: поняття, види та організаційно-правові питання реалізації: Монографія / За заг. ред. проф. О. М. Бандурки. — Харків: Видавництво Нац. ун-ту внутр. справ, 2002. -336 с.
8. Левшаков С. Ф. Вплив світового досвіду на становлення фінансового моніторингу в Україні / С. Ф. Левшаков // Європейський вектор економічного розвитку. – 2010. – №1. - С. 92-100.
9. Москаленко Н. В. Фінансовий моніторинг як інструмент економічної безпеки / Н. В. Москаленко // Науковий вісник Львівського державного університету внутрішніх справ. – 2009. – №1. – С. 1-7.

#### **I. Morarenko**

#### **ADMINISTRATIVE ENFORCEMENT IN THE ACTIVITY OF FINANCIAL MONITORING**

*Identified methods used subjects of financial monitoring in the implementation of their activities. In addition, it also focused on more effective methods of enforcement, compared with the methods of persuasion. Consideration was given to a system of administrative enforcement methods that are used in the activities of these entities, as well as features of particular groups identified methods. Special attention was focused on measures of responsibility, which can be applied subjects of financial monitoring in case of detection of individual offenses.*

**Keywords:** *financial monitoring, the subject of financial monitoring, enforcement, coercion, administrative pressure.*