

УДК 342.9

DOI <https://doi.org/10.32840/1813-338X-2023.1.41>**Р. А. Сербин**доктор юридичних наук, професор, проректор, заслужений юрист України  
Національної академії внутрішніх справ**В. Г. Севрук**доктор юридичних наук, старший дослідник,  
провідний науковий співробітник  
відділу організації наукової діяльності та  
захисту прав інтелектуальної  
<https://orcid.org/0000-0003-3444-9706>

## ОКРЕМІ ПІДХОДИ ДО ПОНЯТТЯ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО СТАТУСУ НАЦІОНАЛЬНОГО БАНКУ УКРАЇНИ ЯК СУБ'ЄКТА ДЕРЖАВНОГО ФІНАНСОВОГО МОНІТОРИНГУ

*Забезпечення економічної безпеки держави та недопущення вчинення злочинів у сфері економіки можливо за умови боротьби з легалізацією (відмиванням) доходів, отриманих злочинним шляхом. Вчинення економічних злочинів підриває економічну та фінансову систему держави, посягає на законні інтереси як учасників бізнесу, так і його окремих елементів. Ефективне функціонування фінансової системи відповідно до міжнародних стандартів є дуже важливим для подальшого розвитку України. У зв'язку із чим необхідно привести національне законодавство до європейських стандартів із унормуванням основних понять, елементів, принципів, завдань та функцій у всіх сферах української життєдіяльності. У статті розкрито співвідношення правовий статус», «адміністративно-правовий статус» та «адміністративно-правовий статус Національного банку України як суб'єкта державного фінансового моніторингу», а також проаналізовано підходи вчених до вище вказаних понять, що складають основу адміністративно-правового забезпечення діяльності державного фінансового моніторингу в Україні.*

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

**Постановка проблеми.** Сьогодні в Україні на шляху до європейської інтеграції відбувається інтенсивне реформування вітчизняного законодавства з урахуванням європейських стандартів [1, с. 138]. У зв'язку з цим на сьогодні необхідно детально проаналізувати вже існуючу в Україні законодавчу базу, що регулює інноваційну діяльність, та впровадження ефективних пропозицій щодо зміни такої бази з урахуванням завдань модернізації правоохоронних та судових органів [2; 3]. Значимість євроінтеграційного вибору українською державою визначається, по-перше, тим, що Європейський Союз є одним із найбільших зовнішньоторговельних партнерів України, по-друге, Україна та Європейська Спільнота мають тісні політичні, історичні та культурні зв'язки, по-третє, саме з країнами-членами ЄС наша держава має спільні

ментальні цінності тощо [4, с. 3]. В Україні створюється реальна загроза безпеці держави з боку економічної злочинності. Криміналізованими й «тінізованими» є буквально всі сфери економіки, а найменш захищеним від злочинних посягань залишається паливно-енергетичний комплекс. У процесі приватизації непоодинокими є випадки відмивання «брудних грошей». Пакети акцій привабливих підприємств скуповуються через офшорні компанії. На економічну сферу припадає кожний восьмий з усіх учинених правопорушень, але у жодній із сфер економічної діяльності немає логічно завершеного, системного законодавчого забезпечення [5, с. 70]. У зв'язку із чим, звертаємо увагу, що сучасне адміністративне законодавство України повною мірою не охоплює всіх аспектів діяльності усіх суб'єктів державного фінансового моніторингу,

а особливо адміністративно-правового статусу й специфічних адміністративно-правових відносин, які виникають за їх участі під час запобігання та протидія легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом. Саме цим колом проблем і зумовлюється актуальність даної статті.

#### **Аналіз останніх досліджень і публікацій.**

Теоретичним і практичним проблемам, пов'язаним з питанням взаємодії між Державною службою фінансового моніторингу України, суб'єктами державного фінансового моніторингу під час запобігання та протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом приділяли увагу відомі вітчизняні та зарубіжні вчені в різних галузях, зокрема: В. Б. Авер'янов, В. Берізо, Д.М. Белов, В.Т. Білоус, М.В. Борець, Р. Голобутовський, Д. І. Голосніченко, Я.С. Золотарьова, С.В.Ківалов, Ю. С. Козлова, А.М. Колодій, О. Є. Користін, Є.О. Легеза, О. Легка, І.І. Мазур, Д.В. Молчанов, С.О. Павленко, Н.В. Пилипенко, Д.В. Приймаченко, В. Г. Севрук, В.В. Сухонос, І.О. Федотова, Т.О. Часова, С.С. Чернявський та інші.

**Мета статті** – наукових позицій вчених щодо розуміння змісту термінів «правовий статус», «адміністративно-правовий статус» та «адміністративно-правовий статус Національного банку України як суб'єкта державного фінансового моніторингу», що в подальшому ефективно сприятиме забезпеченню стану запобігання та протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, фінансуванню тероризму та фінансуванню розповсюдження зброї масового знищення.

**Виклад основного матеріалу дослідження.** На початку третього тисячоліття в умовах європейської та євроатлантичної інтеграції перед Україною постає комплекс надзвичайно актуальних проблем протистояння сучасним викликам і загрозам, зокрема виявам організованої й професійної злочинності, на ефективність розв'язання яких впливають політична нестабільність, незавершеність економічних реформ, значна міграція і маргіналізація населення унаслідок тривалої збройної агресії та інші об'єктивні чинники. Кримінальні правопорушення, вчинені за участі організованих груп і злочинних організацій, дедалі більше характеризуються транснаціональними зв'язками їх учасників, високим рівнем конспірації і маскування вчинюваних ними діянь, застосуванням різних видів зброї та вибухівки, що доповнюється єдністю за етнічною (національною)

ознакою [6, с. 197]. Особливо це стосується економічних злочинів, що являють собою суттєву небезпеку для суспільства не лише через значну поширеність та різноманітність проявів злочинної економічної діяльності, але й через соціально небезпечний характер цих діянь [7]. Для сучасного етапу розвитку економіки України характерні такі основні види тіньової економічної діяльності: випуск і реалізація необлікованих товарів, надання неврахованих послуг; незаконне та контрабандне ввезення товарів і їх обіг; незаконна приватизація державного та комунального майна; нелегальні валютні операції; кримінальні промисли; шахрайство з фінансовими ресурсами; корупція; нелегальний вивіз капіталу; незаконне використання державних майна та коштів, природних ресурсів і корисних копалин; приховування реальних доходів суб'єктів господарювання і громадян від оподаткування та незаконне повернення ПДВ; вилучення різниці між реальними та звітними цінами на товари і послуги при їх реалізації [8].

Саме тому в Україні був створений інститут державного контролю – фінансовий моніторинг, який за наслідками впливу можна розглядати як пасивну форму контролю за відстеженням конкретної ситуації, наприклад, у банківській сфері [9].

Національний банк України на офіційному сайті повідомляє, що банк здійснює фінансовий моніторинг, щоб запобігти використанню банківської системи України для легалізації доходів, одержаних злочинним шляхом. Здійснюючи фінансовий моніторинг, банки і небанківські фінансові установи перевіряють клієнтів та аналізують фінансові операції. У разі виявлення підозрілих операцій банки інформують Державну службу фінансового моніторингу та правоохоронні органи України. Доцільно зазначити, що банк має на меті надавати інформацію контролюючим органам щодо підозрілих фінансових операцій [10; 11]. Отже, статус Національного банку України як суб'єкта здійснення державного фінансового моніторингу (спеціальний правовий статус), частково визначено як в приписах вищенаведеного нормативно-правового акта, так і в ряді інших, наприклад, у ст. 18 (повноваження та обов'язки суб'єктів державного фінансового моніторингу) Закону України «Про запобігання та протидію легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, фінансуванню тероризму та фінансуванню розповсюдження зброї масового знищення» від 6 грудня 2019 року [12].

Слушно відзначає М.В. Борець, що 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 [13, с. 68].

Отже, на нашу думку, розпочати варто з аналізу понять «правовий статус» та «адміністративно-правовий статус», оскільки розуміння цих категорій дасть змогу змістовно проаналізувати компетенцію Держфінмоніторингу. Незважаючи на те, що жодний нормативно-правовий акт не містить визначення поняття «правовий статус», воно досить часто використовується законодавцем. Про це свідчать назви низки законодавчих актів. Зокрема, у положенні ст. 7 Закону розкривається правовий статус відповідального працівника суб'єкта первинного фінансового моніторингу. Проаналізувавши зміст цієї норми, можна зробити висновок, що законодавець зробив наголос на трьох основних аспектах: – на порядку призначення відповідального працівника; – на визначенні повноважень відповідального працівника; – на встановленні субординації [14].

О. Легка зазначає, що немає однастайності серед правознавців і щодо визначення терміна «адміністративно-правовий статус». На наш погляд, особливістю адміністративно-правового статусу державних службовців є те, що вони представляють кадровий склад (або персонал) органів виконавчої влади й органів місцевого самоврядування. Саме через них як працівників відповідних державних органів реалізуються задачі та функції виконавчої влади на різних рівнях. Вони є тією ланкою державного управлінського механізму, через яку реалізується державна виконавча влада, впроваджуються в життя конкретні управлінські рішення та засновані на них правові акти управління. Слід зазначити, що особа набуває статусу лише за умови визнання її правосуб'єктною [15].

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» [16, с. 30; 17].

Як зазначає А.М. Колодій, правовий статус формують норми матеріального права, де встановлюються права й обов'язки учасників правовідносин [18, с. 169]. Ю. С. Шемшученко та Н. М. Пархоменко під правовим статусом юридичної особи розуміють її компетенцію, тобто права та обов'язки, зафіксовані в чинному законодавстві [19, с. 717]. Так, І.О. Федотова відзначає, що у широкому значенні правовий статус у теорії права є категорією, що визначає стан суб'єкта права в правовій системі держави, має загальний комплексний характер і включає всю сукупність різних статусів суб'єктів правовідносин [20, с. 7]. 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 [21, с. 124].

В. Берізько наголошує, що у науці адміністративного права завжди приділялась увага вивченню адміністративно-правового статусу суб'єктів публічної адміністрації. Зі становленням системи органів запобігання, припинення та протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, фінансуванню тероризму й розповсюдження зброї масового знищення питання адміністративно-правового статусу (адміністративної правосуб'єктності) Державної служби фінансового моніторингу України (далі – Держфінмоніторинг) набуває особливого місця серед вчені з адміністративного права. Так, на практичній діяльності органів влади досить часто неоднозначно визначаються сутність та обсяг повноважень Держфінмоніторингу, підстави притягнення посадових чи службових осіб до юридичної відповідальності [14, с. 118; 22].

В. Б. Авер'янов визначає адміністративно-правовий статус як комплекс прав і обов'язків, закріплених нормами адміністративного права, реалізація яких забезпечується певними гарантіями [23, 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 конкрет-

них суб'єктивних прав і обов'язків, які реалізує ця особа, як в адміністративних правовідносинах так і поза ними [24].

М. В. Борець визначає 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 [13].

Нам імпонує позиція Я.С. Золотарьової, згідно з якою «правовий статус державних службовців судових органів» – це комплекс конкретно визначених суб'єктивних прав і обов'язків, закріплених за відповідним суб'єктом адміністративного права. Він передбачає: по-перше, наявність владних повноважень як внутрішньо-організаційного, так і зовнішнього характеру; по-друге, можливість виступати в межах своєї компетенції від імені держави під час здійснення нагляду за додержанням і правильним застосуванням законів органами державної влади й органами місцевого самоврядування, фізичними та юридичними особами, підприємствами, установами й організаціями; по-третє, наявність встановлених обмежень як під час вступу на державну службу, так і під час її проходження; по-четверте, наявність гарантій соціально-правового захисту; по-п'яте, підвищену відповідальність як за власні дії, так і за діяльність (бездіяльність) підлеглих їм працівників» [25, с. 15].

Досліджуючи питання адміністративно-правового статусу органів виконавчої влади С.В. Ківалов визначає їх види. Відповідно до видів він характеризує їх статус. Як основні напрями характеристики адміністративно-правового статусу він використовує такі складові, як функції, завдання, компетенцію [26, с. 82-94]. Разом із тим С.В. Ківалов не наводить підходів щодо визначення сутності статусу органів виконавчої влади. Цікавим є підхід І. Пахомова щодо характеристики адміністративно-правового статусу органів місцевого самоврядування. При дослідженні цього питання вчений відмічає наявність власних і делегованих повноважень, а також проявлення адміністративної правосуб'єктності у тому, що відповідна рада приймає нормативні та інші акти управління у формі рішень [26, с. 95–105].

З огляду на проведений аналіз В. Берізко, Є.О. Легеза та Д.М. Белов визначили, що адміністративно-правовий статус Державної служби фінансового моніторингу України як сукупність визначених законодавством прав та обов'язків, які має та яких зобов'язаний дотримуватись Держфінмоніторинг, виступаючи стороною в адміністративних правовідносинах щодо запобігання й протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, фінансуванню тероризму та фінансуванню розповсюдження зброї масового знищення. Елементами адміністративно-правового статусу Державної служби фінансового моніторингу України вважаємо адміністративну правосуб'єктність (правоздатність і дієздатність), права та обов'язки [14; 27].

Ми погоджуємося та підтримуємо позицію, що під адміністративно-правовим статусом Національного банку України як суб'єкта державного фінансового моніторингу слід розуміти закріплене в адміністративно-правових нормах становище Національного банку України у межах суспільних відносин, що виникають і знаходять розвиток в сфері фінансового моніторингу, що обумовлено сукупністю засобів, реалізація яких спрямована на забезпечення стану запобігання та протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, фінансуванню тероризму та фінансуванню розповсюдження зброї масового знищення, що здійснюється даним органом державної влади за відповідними напрямами його діяльності шляхом реалізації владних повноважень [28].

Отже здійснивши аналіз вище вказаних понять, слід констатувати, що основоположним у будь-якому дослідженні є з'ясування ключових дефініцій, що становлять предмет пізнання, адже некоректне тлумачення того чи іншого терміна (поняття) призводить до його помилкового розуміння, не правильного трактування та хибних висновків, а отже, – неточного підходу до предмета дослідження [29; 30, с. 96].

**Висновок.** Проаналізувавши правовий статус суб'єктів державного фінансового моніторингу, ми погоджуємося з позицією М.В. Борець, що 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 [13].

**Список використаних джерел:**

1. Голобутовський Р. До визначення поняття «Публічна служба в органах судової влади України». *Науковий вісник Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ*. 2021. № 2. С. 138-142.
2. Yunin O., Sevruk V., Pavlenko S. Priorities of economic development of Ukraine in the context of european integration /O. Yunin, V. Sevruk, S.Pavlenko // *Baltic Journal of Economic Studies*, Volume 4 Number 3. Riga: Publishing House "Baltija Publishing", 2018, p. 358-365.
3. Drozd, O. Pavlenko, S., Sevruk, V. Theoretical and legal analysis of foreign experience on illegal amber production: Environmental and economic aspects. *Asia Life Sciences Issue 2*, December 2019, Pages 1-19.
4. Модернізація державного управління та європейська інтеграція України : наук. доп. / авт. кол. : Ю. В. Ковбасюк, К. О. Ващенко, Ю. П. Сурмін та ін.; за заг. ред. д-ра наук з держ. упр., проф. Ю. В. Ковбасюка. К.: НАДУ, 2013. 120 с.
5. Мазур І. Корупція як інститут тіньової економіки. *Економіка України*. 2010. № 8. С. 68–74.
6. Севрук В. Г. Протидія злочинам, що вчиняються організованими групами і злочинними організаціями, які сформовані на етнічній основі: правові та організаційно-тактичні засади: монографія. Київ: ДП «ІНФОТЕХ», 2022. 1092 с.
7. Пилипенко Н.В. Поняття та ознаки економічного злочину. *Вісник Запорізького юридичного інституту*. 2009. № 1. С. 60-66.
8. Молчанов Д.В. Проблеми правозастосовної практики, що виникають у сфері фінансового контролю та моніторингу з метою протидії тінізації економіки України. *Науковий вісник публічного та приватного права*. №5. Т. 2. С. 100-106.
9. Сухонос В.В. Взаємодія прокуратури із суб'єктами фінансового моніторингу. *Вісник прокуратури*. 2010. № 12. С. 30–35.
10. Офіційний інтернет-сайт Національного банку України. URL: <https://bank.gov.ua/supervision/monitoring>.
11. Часова Т.О. Використання фінансового моніторингу під час розслідування злочинів у сфері економіки. *Часопис Київського університету права* № 2. 2020. С. 389-386.
12. Користін О. Є., Чернявський С. С. Протидія відмиванню коштів в Україні. Правові та організаційні засади правоохоронної діяльності: навч. посібник / Київський національний ун-т внутрішніх справ; Проект Ради Європи з питань боротьби з відмиванням коштів та фінансуванням тероризму в Україні MOLI-UA-2. К. : КНТ, 2009. С. 396-426.
13. Борець М. В. Адміністративно-правовий статус державних регуляторів у сфері запобігання та протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом: дис. ...канд. юрид. наук: 12.00.07. Київ, 2017. 254 с.
14. Берізко В. Щодо адміністративно-правового статусу державної служби фінансового моніторингу України. *Підприємництво, господарство і право*. № 3. 2017. С. 118-122.
15. Легка О. Актуальні проблемні питання адміністративно-правового статусу окремих категорій державних службовців. *Юридичний вісник*. - Одеса : Гельветика 2020. № 1. С. 117-124.
16. Голосніченко Д. І. Теорія повноважень: вітчизняний та зарубіжний досвід їх формування : монографія. К. : Видавець Голосніченко А.М. (Г.А.М.), 2009. 356 с.
17. Державна служба фінансового моніторингу // Офіційний сайт ВРУ URL:[http://www.sdfm.gov.ua/documents.php?cat\\_id=34&doc\\_id=525&lang=uk&page=1](http://www.sdfm.gov.ua/documents.php?cat_id=34&doc_id=525&lang=uk&page=1).
18. Колодій А.М. Права людини і громадянина в Україні : [навч. посібник] / А.М. Колодій, А.Ю. Олійник. К. : Юрінком Інтер, 2003. 336 с.
19. Великий енциклопедичний юридичний словник / за ред. Ю.С. Шемшученка. К. : Юридична думка, 2012. 1020 с.
20. Федотова І.О. Теоретичні аспекти визначення змісту та елементів правового статусу суб'єктів митних правовідносин. *Вісник Академії митної служби України*. Серія: «Право». № 1(8), 2012. С. 7-13.
21. Білоус В. Т. Координація управління правоохоронними органами України по боротьбі з економічною злочинністю (адміністративно-правовий аспект) : дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.07. Ірпінь, 2004. 444 с.
22. Приймаченко Д. В., Легеза Є. О. Деякі аспекти вдосконалення адміністративно-правового статусу державної служби фінансового моніторингу України. *Правова позиція* №3 (36).2022. С. 35-40.
23. 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.
24. Курс адміністративного права України / заг. ред. В. В. Коваленка. К. : Юрінком Інтер, 2012. 808 с.
25. Золотарьова Я.С. Адміністративні процедури проходження державної служби в судових органах України : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Київ, 2016. 24 с.
26. Адміністративне право України : підручник / за заг. ред. С. В. Ківалова. Одеса : Юридична література, 2003. 896 с.
27. Легеза Є.О., Белов Д.М. Деякі особливості правового регулювання статусу Державної служби фінансового моніторингу України. *Науковий віс-*

- ник Ужгородського Національного Університету, 2022. Серія ПРАВО. Випуск 73: Ч. 2. С. 51-56.
28. Козлова Ю. С. Адміністративно-правовий статус національного банку України як суб'єкта державного фінансового моніторингу: поняття, зміст та складові структурні елементи. Актуальні питання юриспруденції. Правова позиція, № 2 (35), 2022. С. 131-136.
29. Павленко С. О. Сутність та зміст оперативно-розшукової ситуації. *Форум права*. 2018. № 4. С. 42–63. DOI: <http://doi.org/10.5281/zenodo.1495589>. URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/FP\\_index.htm\\_2018\\_4\\_7.pdf](http://nbuv.gov.ua/UJRN/FP_index.htm_2018_4_7.pdf).
30. Павленко С. О. Основи оперативно-розшукової тактики : монографія. Київ : Людмила, 2022. 624 с.
- 

**Serbyn R. A., Sevruck V. H. Separate approaches to the concept of the administrative and legal status of the national bank of Ukraine as a subject of state financial monitoring**

*Ensuring the economic security of the state and preventing the commission of crimes in the sphere of the economy is possible under the condition of combating the legalization (laundering) of income obtained through criminal means. Committing economic crimes undermines the economic and financial system of the state, encroaches on the legitimate interests of both business participants and its individual elements. Effective functioning of the financial system in accordance with international standards is very important for the further development of Ukraine. In connection with this, it is necessary to bring national legislation to European standards with the normalization of basic concepts, elements, principles, tasks and functions in all spheres of Ukrainian life. The article reveals the relationship between legal status, "administrative-legal status" and "administrative-legal status of the National Bank of Ukraine as a subject of state financial monitoring", and also analyzes the approaches of scientists to the above-mentioned concepts, which form the basis of administrative-legal support of activities of state financial monitoring in Ukraine.*

**Key words:** *financial monitoring, state financial monitoring, subject, system, administrative and legal status, competence, improvement, legal regulation, National Bank of Ukraine.*