

нагальна необхідність оновленого підходу до розуміння сутності та головних ознак адміністративно-правових відносин, у підґрунтя якого має бути покладено триєдине

почало – вітчизняна наукова спадщина, здобутки європейської науки адміністративного права та сучасні досягнення української адміністративно-правової науки.

### Література

1. Кодекс адміністративного судопроизводства України. – Х.: Одиссей, 2005. – 168 с.
2. Бельский К. С. Полицейское право: лекц. курс / [под ред. канд. юрид. наук А. В. Куракина]. – М.: Дело и Сервис, 2004. – 816 с.
3. Елистратов А. И. Основные начала административного права / Елистратов А. И. – Изд. 2-е. – М., 1917. – 294 с.
4. Елистратов А. И. Очерк административного права / Елистратов А. И. – М., 1922. – 236 с.
5. Гален В. А. Учебник административного права / Гален В. А. – Вып. 1. – Ростов-на-Дону, 1919. – 246 с.
6. Евтихийев А. Ф. Основы советского административного права. Х., 1925. – 331 с.
7. Кобалевский В. Очерки советского административного права / Евтихийев А. Ф. – Х., 1924. – 260 с.
8. Пашуканис Е. Обзор литературы по административному праву / Е. Пашуканис // Революция права. – 1927. – № 3. – С. 177-178.
9. Пахомов І. М. Радянське адміністративне право. Загальна частина: підруч. – Львів, 1962. – 295 с.
10. Колпаков В. К. Адміністративне право України: підруч. / В. К. Колпаков, О. В. Кузьменко. – К.: Юрінком Інтер, 2003. – 544 с.

### Анотації

Аналізуються основні етапи становлення та розвитку поглядів на сутність та зміст адміністративно-правових відносин у радянській науці адміністративного права.

Анализируются основные этапы становления и развития взглядов на сущность и содержание административно-правовых отношений в советской науке административного права.

---

УДК 342.233.11

**С. А. БУТКЕВИЧ,**  
*викл. каф. адміністративного  
права та адміністративного процесу КрЮІ ОДУВС*

---

## **ФОРМИ ТА МЕТОДИ ДІЯЛЬНОСТІ ДЕРЖФІНМОНІТОРИНГУ УКРАЇНИ (АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВИЙ АСПЕКТ)**

---

Становлення правової, незалежної та демократичної держави потребує принципово нового ставлення до форм та методів державного управління – засобів цілеспрямованого та постійного впливу посадових осіб державних органів на підконтрольні об'єкти. Форми та методи управління є невід'ємною складовою частиною діяльності всіх державних управлінських структур, тому що за їх допомогою останні виконують власні завдання та реалізуються функції виконавчо-розпорядчої діяльності.

Визначення поняття та видів форм і методів діяльності Державного комітету

фінансового моніторингу України (далі – Держфінмоніторингу України) та їх правове забезпечення має визначити місце останнього у системі державних та правоохоронних органів, підвищити ефективність заходів щодо запобігання та протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, і фінансуванню тероризму.

У науковій літературі розгляду форм та методів управління для підвищення ефективності діяльності державних органів присвячені праці Ю. П. Битяка, В. В. Богуцького, В. М. Гарашука, С. В. Ківалова, Л. В. Ковалю,

В. К. Колпакова, В. В. Конопльова, Н. Р. Нижника, В. Н. Самсонова та ін. Проте форми та методи діяльності Держфінмоніторингу України досліджувались тільки в рамках ширшої адміністративно-правової проблематики, без комплексного підходу.

Метою статті є визначення поняття та видів форм і методів діяльності Держфінмоніторингу України, як спеціально уповноваженого органу виконавчої влади з питань фінансового моніторингу.

У теорії адміністративного права під формою управлінської діяльності розуміють той чи інший спосіб зовнішнього вираження (оформлення) змісту цієї діяльності [1, с. 208]. Кожен суб'єкт державного управління наділений відповідною компетенцією, що дає йому можливість обирати в конкретних ситуаціях той чи інший варіант поведінки, конкретних дій, тобто втілити зміст управлінської діяльності в тій формі, яка, на його думку, найбільш ефективна і відповідає інтересам держави.

Форми управлінської діяльності відзначаються незалежністю та універсальністю щодо конкретних галузей і сфер державного управління. Між ними немає жорсткої залежності і взаємообумовленості, завдяки чому одні й ті ж форми застосовуються в різних галузях і сферах. Водночас застосування суб'єктом управління тієї або іншої форми багато в чому обумовлюється його завданнями, характеристиками об'єкта управління, управлінською метою, бажанням отримати той чи інший конкретний результат. У такій ситуації принципово важливим є уміння вільно орієнтуватись у всій різноманітності форм, здатність здійснити обґрунтований вибір найбільш ефективних серед них, а в разі необхідності поєднувати вже відомі або знаходити нові форми.

Під формою діяльності Держфінмоніторингу України можна розуміти сукупність однорідних конкретних дій його працівників, пов'язаних із протидією легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, та фінансуванню тероризму, а також спрямованих на попе-

редження та усунення негативних факторів, що сприяють цьому.

Діяльність Держфінмоніторингу України щодо реалізації його завдань та функцій здійснюється в рамках юридичної та організаційної форм, які тісно пов'язані і взаємодіють одна з одною, незважаючи на різний зміст. Окрім того, кожна з них містить у собі елементи іншої, причому іноді розрізнити їх досить важко.

За своїм змістом, характером і властивостями юридична форма охоплює нормотворчу, правозастосовну і правоохоронну діяльність [2, с. 122].

Нормотворча діяльність Держфінмоніторингу України має підзаконний характер, оскільки спрямована на створення відомчих нормативних актів. Їх мета – регулювання різних аспектів функціонування Держфінмоніторингу України та його структурних підрозділів. Проте в будь-якій сфері діяльність Держфінмоніторингу незмінно спрямована на досягнення головної мети – запобігання та протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, та фінансуванню тероризму. В одному випадку затверджуються документи, що регламентують протидію правопорушенням, в іншому – визначається механізм заходів щодо їх профілактики.

Другою формою діяльності Держфінмоніторингу України є правозастосування. Цю форму слід розглядати як один з найбільш дієвих елементів механізму реалізації правових норм і прийняття державно-владних рішень в індивідуально-конкретних справах. Водночас, правозастосування є формою управлінської діяльності, оскільки виражається в безпосередньому впливі владних повноважень на учасників суспільних відносин. Цей вплив реалізується у формі правових актів, розпорядження яких є обов'язковими для виконання юридичними та фізичними особами, яким вони адресовані. При цьому такі розпорядження забезпечуються можливістю застосування заходів державного примусу. Головними вимогами до застосування норм права є законність, обґрун-

тованість, доцільність і справедливість.

На нашу думку, третя форма – правоохоронна – є найважливішою формою діяльності Держфінмоніторингу України. Вона спрямована на охорону найважливіших суспільних відносин, урегульованих нормами права, від будь-яких посягань і безпосередньо пов'язана із захистом економічної безпеки держави. Особливість цієї форми діяльності полягає у тому, що вона застосовується у разі виникнення негативних умов, що провокують протиправну поведінку суб'єкта. У такому разі Держфінмоніторингу України надаються повноваження щодо припинення такої поведінки і застосування до нього спеціальних заходів державного примусу.

У літературі організаційні форми управлінської діяльності, як правило, поділяють на здійснення організаційних дій та виконання матеріально-технічних операцій [3, с. 35-40]. Унаслідок організаційних дій усередині апарату Держфінмоніторингу України його посадові особи забезпечують якість та ефективність роботи. Виконання матеріально-технічних операцій має допоміжний характер, оскільки метою цих операцій є обслуговування управлінської діяльності Держфінмоніторингу України. Незважаючи на організаційний характер та фактичну другорядність (іноді її навіть не розглядають як форму управління [4, с. 224]), від матеріально-технічної діяльності прямо залежить оперативність контролю, ефективність та упорядкованість роботи Держфінмоніторингу України.

Зазначені форми не можна розглядати окремо одна від одної. Вони тісно пов'язані між собою і утворюють єдиний цілісний «організм», який і повинен створити гідні умови для реалізації прав та свобод громадян, захисту законних інтересів юридичних осіб тощо.

Держфінмоніторинг України здійснює свої повноваження щодо контролю над додержанням загальнообов'язкових правил за допомогою певних методів. Вони застосовуються посадовими особами підрозділу фінансової розвідки для здійснен-

ня управлінського впливу на всі без винятку об'єкти контролю, практично проявляються у зв'язках, які виникають між Держфінмоніторингом України та суб'єктами первинного фінансового моніторингу, та є засобом реалізації юридично-владних повноважень його посадових осіб.

Проблему методів будь-якої діяльності можна розглядати з точки зору співвідношення більш загальних понять – мети та засобів її досягнення. У загальноприйнятому розумінні термін «метод» означає спосіб або прийом здійснення чогонебудь. Таким чином, під методами будь-якої діяльності слід розуміти способи, прийоми, засоби, які використовуються для досягнення певної мети і становлять зміст цієї діяльності. В державному управлінні під методами розуміють засоби практичної реалізації завдань та функцій діяльності органів управління. Інакше кажучи, метод управління – це спосіб здійснення управлінських функцій, впливу суб'єкта управління на об'єкт (колектив, групу осіб або одну особу) [2, с. 146].

Методи управління – це сукупність прийомів, операцій і процедур підготовки та прийняття, організації та контролю виконання управлінських рішень, які приймаються учасниками управлінського процесу. Складовою частиною методу управління є операція, під якою розуміють конкретну, елементарну дію виконання згідно з управлінським завданням [5, с. 5]. Процедури визначають стадії, їх цілі, черговість і час виконання, конкретні дії на кожній стадії, підстави і приводи їх здійснення, взаємозв'язок між ними, способи їх документального оформлення і фіксації.

Універсальними методами державної діяльності, які використовуються в усіх галузях та сферах, на всіх її рівнях, а в багатьох випадках визначають зміст та конкретний прояв інших методів, є переконання та примус. Ці методи найпоспідовніше реалізуються через механізм прав та обов'язків, підкреслюють особливості відносин влади і підпорядкування.

У літературі під переконанням розуміють засіб впливу на свідомість та поведін-

ку людей, комплекс виховних, роз'яснювальних та заохочувальних заходів, які здійснюються з метою підвищення рівня свідомості, організованості та дисциплінованості, сумлінного дотримання громадянами всіх правових норм [6, с. 168 – 170; 7, с. 11; 8, с. 35]. Переконавання – це система заходів правового і неправового характеру, які здійснюються державними та громадськими органами за допомогою виховних, роз'яснювальних та заохочувальних методів, спрямованих на формування у громадян розуміння необхідності чіткого виконання вимог законів та інших правових актів [9, с. 78 – 79]. Основними формами переконання, які використовуються в діяльності Держфінмоніторингу України, є: організація заходів, спрямованих на вирішення конкретних завдань (облік, контроль, прийняття необхідних документів, проведення семінарів, зборів тощо); виховання (економічне, правове, моральне тощо), особистий приклад; роз'яснення завдань державного управління; інструктаж осіб підлеглого апарату і громадськості з питань найбільш дієвого виконання поставлених завдань; заохочення; критика роботи і поведінки окремих осіб.

Адміністративний примус полягає в застосуванні спеціальних заходів впливу до керованих об'єктів із метою спонукати, змусити виконати загальнообов'язкові правила. Адміністративний примус – це застосування органами виконавчої влади або їх посадовими особами, а у випадках, прямо зазначених у законі, – судами (суддями) або представниками громадськості, передбачених адміністративно-правовими нормами заходів впливу морального, організаційно-правового, майнового, особистісного та іншого характеру з метою забезпечення правопорядку, попередження і припинення правопорушень, притягнення винних до відповідальності [9, с. 80 – 81].

На нашу думку, в заходах щодо запобігання та протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, і фінансуванню тероризму державними та правоохоронними органами використовуються такі методи: кримінально-правовий (правоохоронними органами – Службою безпеки України (далі – СБУ),

Міністерством внутрішніх справ України (далі – МВС України), Державною податковою адміністрацією України (далі – ДПАУ) та Генеральною прокуратурою України) й оперативно-розшуковий (СБУ, МВС України та ДПАУ), адміністративно-правовий та метод фінансового моніторингу (суб'єктами державного фінансового моніторингу – Держфінмоніторингом України, Національним банком України, Державною комісією з цінних паперів та фондового ринку України й Державною комісією у сфері регулювання ринків фінансових послуг).

Під кримінально-правовими методами розуміють законодавчі заходи, спрямовані на криміналізацію або декриміналізацію певних діянь. Так, у межах даного методу встановлена кримінальна відповідальність за легалізацію (відмивання) доходів, одержаних злочинним шляхом (ст. ст. 209, 209-1, 306 Кримінального кодексу України), та причетність до терористичної діяльності (ст. ст. 258 – 258-4 Кримінального кодексу України) [10].

Оперативно-розшукові методи – це система гласних і негласних пошукових, розвідувальних та контррозвідувальних заходів, що здійснюються із застосуванням оперативних та оперативно-технічних засобів МВС України (у нашому випадку – кримінальною, транспортною, спеціальною міліцією, спеціальними підрозділами з боротьби з організованою злочинністю), СБУ (у нашому випадку – спеціальними підрозділами з боротьби з корупцією та організованою злочинністю, внутрішньої безпеки і боротьби з тероризмом) та органами державної податкової служби (оперативними підрозділами податкової міліції) [11].

Адміністративно-правовими методами називають комплекс попереджувальних заходів щодо запобігання та протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом (що включають застосування адміністративних стягнень), які вживаються суб'єктами державного фінансового моніторингу згідно зі ст. 10 Закону України «Про запобігання та протидію легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом» [12]. Проте, на нашу

думку, доцільно доповнити ст. 166-9 Кодексу України про адміністративні правопорушення [13] введенням адміністративної відповідальності за нежиття відповідних заходів у сфері запобігання та протидії фінансуванню тероризму.

Методи фінансового моніторингу – це 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, і фінансуванню тероризму. Безпосередньо Держфінмоніторинг України здійснює методи фінансового моніторингу у формі заходів щодо збирання, обробки та аналізу інформації про фінансові операції, що надається суб'єктами первинного і державного фінансового моніторингу, іншими державними органами та підрозділами фінансових розвідок іноземних держав, а також перевірки такої інформації.

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 із легалізацією (відмиванням) доходів, одержаних злочинним шляхом, і фінансуванням тероризму, шляхом порівняння нормативно закріплених ознак операцій, які підлягають обов'язковому та внутрішньому фінансовому моніторингу, з ознаками операцій, які проводить суб'єкт первинного фінансового моніторингу; на другому – перевірка вищевказаної інформації про зв'язок фінансових операцій із легалізацією (відмиванням) доходів, одержаних злочинним шляхом, і

фінансуванням тероризму.

Таким чином, форми діяльності Держфінмоніторингу України щодо здійснення фінансового моніторингу – це практичне вираження конкретних дій Держфінмоніторингу України, його регіональних відділів та посадових осіб, необхідних для реалізації ними в межах своїх повноважень відповідної функції управління, забезпечення виконання норм права у сфері запобігання та протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, та фінансуванню тероризму. Форми діяльності Держфінмоніторингу України поділяються на юридичні (нормотворча, правозастосовна і правоохоронна діяльність) та організаційні (організаційні дії і матеріально-технічні операції).

Під методами діяльності Держфінмоніторингу України розуміють сукупність прийомів, операцій і процедур підготовки та прийняття, організації та контролю виконання управлінських рішень, які приймаються працівниками Держфінмоніторингу України з метою виконання вимог законодавства у сфері запобігання та протидії легалізації (відмиванням) доходів, одержаних злочинним шляхом, і фінансуванню тероризму. Завданням методів діяльності Держфінмоніторингу України є забезпечення дотримання законодавства у вказаній сфері юридичними та фізичними особами, які здійснюють фінансові операції. У діяльності щодо запобігання та протидії легалізації (відмиванням) доходів, одержаних злочинним шляхом, і фінансуванню тероризму Держфінмоніторингом України використовуються лише притаманні йому методи – адміністративно-правовий метод і метод фінансового моніторингу.

### Література

1. Колпаков В. К. Адміністративне право України: підруч. / Валерій Костянтинович Колпаков. – К.: Юрінком-Інтер, 2000. – 752 с.
2. Адміністративне право України / [Ю. П. Битяк, В. В. Богущкий, В. М. Гаращук та ін.]; за ред. Ю. П. Битяка. – Х. : Право, 2000. – 520 с.
3. Журавель В. А. Розслідування легалізації (відмивання) доходів, одержаних злочинним шляхом: наук.-практ. посіб. / Володимир Андрійович Журавель. – Х. : ТОВ «Одіссей», 2005. – 312 с.
4. Про Державний комітет фінансового моніторингу України : Указ Президента України від 28 верес. 2004 р. № 1144/2004 // Офіційний вісн. України. – 2004. – № 39. – Ст. 2582.
5. Управленческие процедуры / Отв. ред. Б. М. Лазарев. – М.: Наука, 1988. – 271 с.

6. Васильев А. С. Административное право Украины (общая часть): учеб. пособие / А. С. Васильев. – Х. : Право, 2001. – 316 с.
7. Попов Л. Л. Убеждение и принуждение. Организационно-воспитательные и административно-правовые средства охраны общественного порядка в деятельности советской милиции: учеб. пособие / Л. Л. Попов. – М.: ВНИИ МВД СССР, 1979. – 84 с.
8. Ківалов С. В. Адміністративне право України : навч.-метод. посіб. / Сергій Васильович Ківалов, Любов Романівна Біла. – 2-ге вид. перероб. і доп. – Одеса: Юрид. літ., 2002. – 312 с.
9. Адміністративне право України : навч. посіб. для курсантів та студ. юрид. спец. вищих навч. закладів / [В. В. Конопльов, С. О. Кузніченко, В. Ю. Шильник та ін.]. – Х.: ТОВ «ПРО-МЕТЕЙ-ПРЕС», 2007. – 268 с.
10. Кримінальний кодекс України // Відомості Верховної Ради України. – 2001. – № 25–26. – Ст. 131.
11. Про оперативно-розшукову діяльність: Закон України від 18 лютого 1992 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1992. – № 22. – Ст. 303.
12. Про запобігання та протидію легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом: Закон України від 28 листопада 2002 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2003. – № 1. – Ст. 2.
13. Кодекс про адміністративні правопорушення // Відомості Верховної Ради УРСР. – 1984. – Додаток до № 51. – Ст. 1122.

### Анотації

Нормативне забезпечення діяльності Державного комітету фінансового моніторингу України щодо запобігання та протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, і фінансуванню тероризму пов'язано з чітким визначенням форм та методів її здійснення. З метою належної організації роботи Держфінмоніторингу України за вказаними напрямками необхідно визначити поняття та види форм і методів його діяльності.

Нормативное обеспечение деятельности Государственного комитета финансового мониторинга Украины по предупреждению и противодействию легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма связано с определением форм и методов её осуществления. С целью надлежащей организации работы Госфинмониторинга Украины на указанных направлениях необходимо определить понятие и виды форм и методов его деятельности.

The legal status of activity of the State Committee for Financial Monitoring of Ukraine under the prevention and counteraction of legalization (laundering) of the incomes received in the criminal way, and financing of terrorism is connected to definition of forms and methods of realization of its activity. With the purpose of appropriate organization of functioning the State Committee for Financial Monitoring of Ukraine on the specified directions it is necessary to define the definition and kinds of forms and methods of its activity.

---

УДК 342.9:347

**Я. О. ПОНОМАРЬОВА,**  
викл. Сумської філії ХНУВС

## **РЕЄСТРАЦІЙНІ ПРАВОВСТАНОВЛЮЮЧІ ВІДНОСИНИ У СФЕРІ ДЕРЖАВНОЇ РЕЄСТРАЦІЇ ПРАВ НА НЕРУХОМЕ МАЙНО ТА ЇХ ОБМЕЖЕНЬ**

Із внесенням суттєвих змін до Конституції України [1] нового імпульсу набуло формування демократичної, правової держави, головним завданням і змістом

діяльності якої є утвердження, забезпечення і захист прав та свобод людини і громадянина. Виконання цього завдання пов'язане із вирішенням складних полі-