

ОСТРІВНА Л.В., здобувач  
(Національна академія внутрішніх справ)

УДК 342.951

### ЩОДО СУТНОСТІ МЕХАНІЗМУ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ФІНАНСОВОГО МОНІТОРИНГУ

Досліджено теоретичні засади щодо формування механізму адміністративно-правового регулювання фінансового моніторингу в Україні та його категоріальної характеристики.

*я ц 4 я ц фінансовий моніторинг, система, механізм, регулювання, правовий механізм, правове регулювання, механізм адміністративно-правового регулювання.*

Исследуются теоретические основы формирования механизма административно-правового регулирования фінансового мониторинга в Украине и его категориальной характеристики.

*я ц 4 я ц финансовый мониторинг, система, механизм, регулирование, правовой механизм, правовое регулирование, механизм административно-правового регулирования.*

The article the theoretical foundations for the formation mechanism of administrative and legal regulation of financial monitoring in Ukraine and its categorical properties.

**Keywords:** *financial monitoring system, mechanism, regulation, legal mechanism, regulation, mechanism of administrative regulations.*

Деякі автори запевняють, що вперше адміністративно-правовий механізм фінансового моніторингу було створено у 80-х рр. ХХ ст. у США. Створений як засіб боротьби з відмиванням коштів, адміністративно-правовий механізм фінансового моніторингу США досяг побічної мети – обмеження активності організованих злочинних угруповань. На сьогодні з метою запобігання відмиванню коштів у багатьох країнах світу створено адміністративно-правовий механізм фінансового моніторингу, від діяльності якого залежить результативність протидії правопорушенням та злочинам у сфері легалізації доходів, одержаних нелегальним шляхом.

Дослідження механізму адміністративно-правового регулювання фінансового моніторингу в контексті останніх міжнародних тенденцій у сфері протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, набуває особливої актуальності, оскільки сталий соціально-економічний розвиток у країні можливий лише на основі дієвого механізму захисту національної економіки від таких негативних злочинних проявів.

Сьогодні в Україні питання, пов'язані з легалізацією доходів, здобутих злочинним шляхом, набули великої актуальності і перебувають у центрі суспільної уваги. Дослідженню проблеми ефективності протидії відмиванню коштів, дієвості законодавства, норми якого регулюють організацію та здійснення фінансового моніторингу в Україні, тією чи іншою мірою приділяли увагу науковці, які вивчали різні аспекти подолання цього небезпечного для економіки держави явища: С.А. Буткевич, Н.М. Голованов, О.М. Єгоров, В.І. Єгорова, А.О. Клименко, О.Є. Користін, О.В. Кравченко, В.Є. Перекислов, Б.І. Сюркало, В.О. Фадєєв, О.М. Чаричанський та ін.

Дослідження наукових проблем та правових засад адміністративно-правового механізму фінансового моніторингу передбачає детальний аналіз сутності категорії «адміністративно-правовий механізм фінансового моніторингу».

Значного поширення на сьогодні набув термін «правове регулювання». Правове регулювання охоплює різні боки суспільного життя, а юридичної форми набувають основні й найважливіші види суспільних відносин у різних сферах людської діяльності, які потребують не просто законодавчої форми, а її змістовної правової наповненості. Як запевняє Х.П. Ярмачі, спеціальні юридичні знання про особливості та прояви права, правового регулювання й забезпечення, що досягаються правознавством, дають змогу краще розібратися в тих соціальних процесах, які зазнають юридичного впливу з боку держави та вимагають свого юридичного впорядкування з одночасним наповненням його правовим змістом [1, с. 32].

На думку П.М. Рабіновича, правове регулювання – це здійснюваний державою за допомогою всіх юридичних засобів владний вплив на суспільні відносини з метою їх упорядкування, закріплення, охорони і розвитку [2, с. 53].

З точки зору С.С. Алексєєва, під правовим регулюванням слід розуміти здійснення за



допомогою системи правових засобів результативний нормативно-організаційний вплив на суспільні відносини в цілях їх упорядкування, охорони, розвитку відповідно до суспільних потреб даного соціального устрою [2, с. 171]. При цьому автор запевняє, що правове регулювання є головним, вирішальним поняттям правової дійсності, яка розглядається в динаміці з активнішого боку [3, с. 226].

Трохи згодом С.С. Алексєєв, досліджуючи проблеми правового регулювання, запропонував вузьке і широке розуміння поняття «правового регулювання»:

– у вузькому під правовим регулюванням автор розумів вплив норм права (системи правових норм), інших спеціальних юридичних засобів на поведінку особи та на суспільні відносини з метою їх упорядкування та прогресивного розвитку [4, с. 219];

– у широкому розумінні правове регулювання розглядається як усебічний вплив на суспільні відносини всіх правових явищ, також і правових ідей, принципів правового життя суспільства, не втілених у юридичні форми (закони, нормативно-правові акти, рішення судових органів тощо), при цьому необхідно розуміти роль правового регулювання як сукупності заходів і способів реалізації позитивного права [4, с. 220].

Аналізуючи концептуальні підходи до визначення поняття правового регулювання, І.М. Шопіна вказує на різноманітність визначень правового регулювання у теоретичних джерелах, яка зумовлена великою кількістю різних підходів до праворозуміння:

– в інструментальному аспекті: а) з точки зору теорії природного права правове регулювання є частиною, елементом правового впливу держави на суспільні відносини за допомогою специфічних правових засобів (норм права, правовідносин, актів реалізації права) із метою упорядкування, закріплення, охорони і розвитку суспільних відносин; б) з точки зору теорії позитивного права правове регулювання є нормативно-організаційним впливом на суспільні відносини, що справляється як за допомогою спеціальних правових засобів, так і завдяки іншим правовим явищам, до яких належать правосвідомість, правова культура, принципи права;

– в інституційному аспекті правове регулювання – це процес, наслідком якого є цілеспрямований правовий вплив держави на суспільні відносини;

– у нормативно-юридичному аспекті правове регулювання є здійснюваним за допомогою спеціальних юридичних засобів упорядкуванням суспільних відносин, що включає їх юридичне закріплення, охорону, контроль за їх стабільністю та відновлення у разі порушення;

– у діяльнісному аспекті правове регулювання є діяльністю держави, її органів і посадових осіб, а також уповноважених на те громадських організацій щодо встановлення обов'язкових для виконання юридичних норм (правил) поведінки суб'єктів права їх реалізації в конкретних відносинах та застосування державного примусу до правопорушників із метою досягнення стабільного правопорядку в суспільстві [5].

Як вважають вчені-адміністративісти, адміністративно-правове регулювання є системою адміністративно-правових засобів (елементів), сукупність прийомів та способів правового впливу на суспільні відносини, за допомогою яких визначається комплекс організаційних та спеціальних заходів, спрямованих на захист від протиправних посягань, а також гарантування особистої безпеки громадян, боротьбу з правопорушеннями [6].

Розглядаючи сутність адміністративно-правового регулювання, Т.А. Плутагар стверджує, що специфіка адміністративно-правового регулювання полягає ще в тому, що, з одного боку, воно відбувається в особливих внутрішньоорганізаційних умовах, а з іншого – спрямовується на забезпечення як постійних або тимчасових (ситуаційних), так і загальнодержавних та регіональних явищ чи процесів [6].

Український вчений В.Й. Развадовський запевняє, що адміністративно-правове регулювання здійснюється такою комбінацією способів правового регулювання, в якій переважають зобов'язання й заборони. На думку автора, зазначена комбінація формується через наділення учасників правовідносин суб'єктивними юридичними правами та покладанням на них обов'язків шляхом визначення та закріплення в правових актах певних правил поведінки внаслідок правотворчої діяльності уповноважених на це органів (посадових осіб) [7, с. 25-26].

На думку деяких авторів, термін «правове регулювання» є особливою категорією, яка очолює специфічний понятійний ряд: «правові способи», «правовий режим», а також «механізм правового регулювання» [7, с. 22-23].



Категорія «механізм правового регулювання» виникла в межах загальної теорії права для відображення руху, функціонування правової форми. У подальшому вона розвинулась і здобула нових прихильників [8].

Поняття «механізм» широко використовується в юридичній літературі при розгляді багатьох правових проблем, тому що суб'єктивні права майже завжди забезпечуються в певному порядку при прямому або опосередкованому впливі факторів правового й неправового характеру. Загалом при визначенні механізму різних правових проблем застосовують два підходи до з'ясування суті досліджуваного явища. По-перше, структурно-функціональний підхід, який дає змогу зосередити увагу не тільки на організаційній основі побудови об'єкта, але й на його динаміці, на реальному його функціонуванні. По-друге, структурно-організаційний підхід, який дозволяє характеризувати механізм як сукупність певних елементів, що створюють організаційну основу певних явищ або процесів.

Проте, на думку Л. Корчової, використання терміна «механізм» є небажаним при дослідженні дії права в суспільстві [9, с. 117].

З нашої точки зору, указаний термін є методологічно необхідним при дослідженні соціальних процесів, що мають динамічний характер та знаходять свій прояв у функціонуванні системи взаємопов'язаних елементів, а отже, може бути застосованим і до системи адміністративно-правового регулювання фінансового механізму.

На підтвердження цього слід зауважити, що сьогодні в багатьох програмних документах, які розробляються з метою активізації державного регулювання діяльності фінансового моніторингу, досить часто трапляється поняття «механізм» при вирішенні як проблем реформування вказаної сфери взагалі, так і окремих питань.

Так, наприклад, у преамбулі Закону України «Про фінансовий моніторинг» зазначено, що цей закон спрямований на захист прав та законних інтересів громадян, суспільства і держави шляхом визначення правового механізму протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, або фінансуванню тероризму та забезпечення формування загальнодержавної багатоджерельної аналітичної інформації, що дає змогу правоохоронним органам України та іноземних держав виявляти, перевіряти і розслідувати злочини, пов'язані з відмиванням коштів та іншими незаконними фінансовими операціями. Проте, на жаль, указаний Закон не дає визначення поняття вказаного механізму, а отже, визначення правового механізму протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, або фінансуванню тероризму є першочерговим завданням.

Тим більше що у Стратегії розвитку системи запобігання та протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, або фінансуванню тероризму на період до 2015 р. від 21 березня 2011 р. зазначено, що для визначення заходів законодавчого, організаційного та інституційного характеру, спрямованих на забезпечення стабільного та ефективного функціонування національної системи запобігання та протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, або фінансуванню тероризму необхідним є визначення правового механізму доступу до активів, що пов'язані з фінансуванням тероризму та стосуються фінансових операцій, зупинених відповідно до рішень, прийнятих на підставі резолюції Ради Безпеки ООН № 1452 від 20 грудня 2002 р. [10], який, на нашу думку, є елементом адміністративно-правового механізму фінансового моніторингу.

Отже, Стратегія розвитку до 2015 р. поряд із терміном «механізм» вживає термін «система», зокрема, в її назві зазначено «система запобігання та протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, або фінансуванню тероризму». Проте, на жаль, зазначена стратегія не надає визначення поняття вказаної системи.

Деякі автори зауважують, що «механізм» і «система» не є тотожними поняттями. Так система є перш за все певним порядком у розташуванні і зв'язків між частинами чого-небудь, форму організації або дещо ціле, яке являє собою єдність розміщених у певній закономірності та взаємопов'язаних частин [19, с. 624]. Таким чином, сутність поняття «система» в загально-теоретичному розумінні складають її частини та різноманітні зв'язки між ними. Натомість поняття «механізм» нерозривно пов'язане з його функціональними проявами та призначенням. Отже, система набуває ознак механізму, коли всі її елементи разом забезпечують постійне виконання нею певної функції.



На думку Н.Г. Александрова, механізм правового регулювання є сукупністю засобів, що входять до системи механізму регулювання [11, с. 28]. В.М. Протасов вважає, що як категорія права механізм правового регулювання є не завершеною правовою конструкцією, а певною стадією осмислення правової дійсності на шляху до утворення правової системи [12, с. 65]. Така думка деякою мірою заслуговує на увагу, враховуючи те, що злочинні прояви відмивання коштів є динамічними та мінливими, через що у правовому регулюванні фінансового моніторингу виникають певні труднощі, які вимагають змін у системі запобігання легалізації (відмиванню) доходів, одержаних нелегальним шляхом.

Неодноразово термін «механізм» уживається й у Програмі протидії (легалізації) відмиванню доходів, одержаних злочинним шляхом, затвердженій Постановою КМУ від 16 січня 2004 р.:

– механізм запобігання внесенню іноземних інвестицій готівковими коштами, джерела походження яких неможливо підтвердити;

– механізм міжвідомчої координації діяльності в боротьбі з незаконним обігом вогнепальної зброї, наркотичних засобів, торгівлею людьми та незаконною міграцією, а також забезпечення всебічного, повного й об'єктивного проведення розслідування справ, пов'язаних із легалізацією (відмиванням) доходів, одержаних злочинним шляхом, та фінансуванням тероризму;

– механізм легалізації (відмивання) доходів, одержаних злочинним шляхом;

– механізм взаємодії тощо [13].

Вищенаведене вказує, що законодавець не тільки застосовує термін «механізм», але й вказує на деякі його структурні елементи системи фінансового моніторингу.

За твердженням О. Комякова, механізм адміністративно-правового регулювання необхідно розглядати як сукупність організаційно-економічних методів та інструментів, за допомогою яких виконуються взаємопов'язані функції для забезпечення безперервної, ефективної дії відповідної системи (держави) на підвищення функціонування економіки [14, с. 8].

Дослідження великої кількості юридичної літератури дає змогу зробити висновок про існування великої кількості визначень механізму правового регулювання, зокрема: а) як єдності системи правових засобів, за допомогою якої забезпечується результативна правова дія на суспільні відносини [4, с. 215]; б) як єдності системи правових засобів, способів і форм, за допомогою яких нормативність права переводиться в упорядкованість суспільних відносин, задовольняються інтереси суб'єктів права, установлюється і забезпечується правопорядок [20, с. 494]; в) як системи правових засобів, організованих найбільш послідовним чином із метою подолання перешкод, які стоять на шляху задоволення інтересів суб'єктів права [15, с. 726].

Таким чином, думки різних дослідників зводяться до того, що механізмом правового регулювання є система правових засобів, за допомогою яких здійснюється правове регулювання суспільних відносин, для досягнення його цілей та завдань у задоволенні інтересів суб'єктів права, установлення й забезпечення правопорядку.

З огляду на викладене вважаємо за доцільне відокремити такі ознаки механізму правового регулювання. Слушною з цього приводу є думка О.Ф. Скакун, яка запевняє, що механізм правового регулювання: 1) є складовою частиною механізму соціального регулювання; 2) будучи категорією широкою за обсягом, збирає воедино всі явища правової дійсності: засоби (норми права, суб'єктивні права і юридичні обов'язки тощо), об'єктивовані в правових актах; способи (дозволення, зобов'язання, заборона); форми (використання, виконання, додержання, застосування), які перебувають у взаємозв'язку і взаємодії; 3) є динамічною частиною правової системи суспільства; 4) його результатом є встановлення правопорядку в суспільстві [20, с. 498-499].

Як запевняє О.Д. Коломоєць, адміністративне право, базуючись, як і інші галузеві дисципліни, на принципах і засадах загальної теорії права, певним чином реагує на формулювання нових теоретичних аспектів, які стосуються проблеми правового регулювання [21].

Отже, різновидом механізму правового регулювання є механізм адміністративно-правове регулювання, яким охоплюється діяльність у сфері протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних нелегальним шляхом. Так, наприклад, М.В. Макарейко вказує, що механізм адміністративно-правового регулювання є сукупністю юридичних засобів, які мають адміністративно-правовий характер [16, с. 32].

Російські дослідники Є.А. Котельникова, І.А. Семенцова та М.Б. Смоленський вказують,



що адміністративно-правовий механізм є сукупністю адміністративно-правових засобів, за допомогою яких здійснюється регулювання суспільних відносин, які виникають із приводу правовідносин реалізації виконавської влади [17, с. 104].

Їх думку підтримують й інші автори; зокрема, І.П. Голосніченко додає, що зазначений механізм є сукупністю заходів, які впливають на відносини, що виникають у процесі реалізації державної виконавчої влади, а його структурними елементами визначає норми адміністративного права, адміністративно-правові відносини, акти тлумачення норм адміністративного права й акти реалізації адміністративно-правових норм і відносин [18, с. 14].

На слушну думку В.К. Колпакова та О.В. Кузьменко, загальне функціонування правової системи забезпечує комплекс державно-правових механізмів, а в умовах сьогодення детермінована та діє ціла низка правових механізмів: механізм правового регулювання; механізм дії права; механізм правотворчості; механізм соціального управління; механізм правового впливу; механізм державного управління; механізм забезпечення правових режимів [22, с. 152].

Таким чином, під адміністративно-правовим механізмом запобігання та протидії легалізації доходів, одержаних злочинним шляхом, і фінансуванню тероризму необхідно визначити спосіб організації і функціонування органів державної влади, зокрема правоохоронних органів, суб'єктів державного та первинного фінансового моніторингу, які на основі визначених законодавством повноважень і методів діяльності спрямовують свою роботу задля досягнення мети у сфері запобігання та протидії відмиванню коштів та фінансуванню тероризму.

#### Список використаної літератури:

1. Ярмачі Х.П. Адміністративно-наглядова діяльність міліції в Україні: Монографія. – Одеса, 2006.
2. Рабінович П.М. Основи загальної теорії права та держави. – 5-те вид., зі змінами. – К., 2000.
3. Проблемы теории государства и права: Учеб. / Под ред. С.С. Алексеева. – М., 1987.
4. Алексеев С.С. Теория права: Учеб. – М., 1995.
5. Шопіна І.М. Щодо концептуальних підходів до визначення поняття правового регулювання // Форум права. – 2011. – № 2. – С. 1055-1061.
6. Плугатар Т.А. Сутність механізму адміністративно-правового регулювання діяльності міліції України // Форум права. – 2011. – № 2. – С. 741-744.
7. Развадовський В.Й. Адміністративно-правове регулювання правовідносин у транспортній сфері України: Монографія. – Х., 2004.
8. Коломоєць О.Д. Поняття та сутність адміністративно-правового механізму попередження насильства в сім'ї [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [www.nbuv.gov.ua/.../soc.../PD111\\_10.pdf](http://www.nbuv.gov.ua/.../soc.../PD111_10.pdf).
9. Корчевна Л. До критики поняття «механізм правового регулювання» // Право України. – 2003. – № 1. – С. 117-119.
10. Резолюція 1452 (2002), ухвалена Радою Безпеки на її 4678-му засіданні, 20 грудня 2002 р.: Міжнародний документ від 20 грудня 2002 р. № 1452(2002) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/995\\_a75](http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/995_a75).
11. Александров Н.Г. Право и законность в период развернутого строительства коммунизма. – М., 1961.
12. Протасов В.Н. Что и как регулирует право: Учеб. пособие. – М., 1995.
13. Про затвердження Програми протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, на 2004: Постанова КМУ від 16 січня 2004 р. № 45 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/45-2004-%D0%BF>.
14. Комяков О.М. Державне регулювання перехідної економіки: Автореф. дис. ... канд. екон. наук. – К., 2000.
15. Теория государства и права / Под ред. Н.И. Матузова и А.В. Малько. – М., 1987.
16. Макарейко Н.В. Государственное принуждение в механизме обеспечения экономической безопасности: теоретические и прикладные проблемы. – Н. Новгород, 2011.
17. Котельникова Е.А., Семенцова И.А., Смоленский М.Б. Административное право: Учеб. – Ростов н/Д., 2003.
18. Голосніченко І.П. Адміністративне право України: основні поняття: Навч. посіб. / За заг. ред. І.П. Голосніченка. – К., 2005.
19. Ожегов С.И. Словарь русского языка / Под ред. Н.Ю. Шведовой. – 16-е изд., исправ. – М., 1984.
20. Скакун О.Ф. Теорія держави і права: Підруч. – Х., 2001.
21. Коломоєць О.Д. Поняття та сутність адміністративно-правового механізму попередження насильства в сім'ї [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [www.nbuv.gov.ua/.../soc.../PD111\\_10.pdf](http://www.nbuv.gov.ua/.../soc.../PD111_10.pdf).
22. Колпаков В.К., Кузьменко О.В. Адміністративне право України: Підруч. – К., 2003.

Надійшла до редакції 27.11.2012

