

БЕРІЗКО В. М.,
аспірант кафедри
адміністративного права
юридичного факультету
(Київський національний університет
імені Тараса Шевченка)

УДК 342.951

**ПРИНЦИПИ ЗАСТОСУВАННЯ ЗАХОДІВ АДМІНІСТРАТИВНОЇ
ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ ЗА ПОРУШЕННЯ ЗАКОНОДАВСТВА
ЩОДО ЗАПОБІГАННЯ ЛЕГАЛІЗАЦІЇ (ВІДМИВАННЮ) ДОХОДІВ,
ОДЕРЖАНИХ ЗЛОЧИННИМ ШЛЯХОМ**

У статті розглянуто загальні принципи застосування заходів адміністративної відповідальності у сфері порушення законодавства щодо запобігання та протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, фінансуванню тероризму та фінансуванню розповсюдження зброї масового знищення.

Ключові слова: *принципи, адміністративна відповідальність, протидія відмиванню доходів, протидія фінансуванню тероризму.*

В статье рассмотрены основные принципы применения мер административной ответственности в сфере нарушения законодательства касательно предотвращения и противодействия легализации (отмывания) доходов, полученных преступным путем, финансированию терроризма и финансированию распространения оружия массового поражения.

Ключевые слова: *принципы, административная ответственность, противодействие отмыванию доходов, противодействие финансированию терроризма.*

The article covers the key principles that apply in case of measures of administrative responsibility regarding the violation of laws on prevention and counteraction to legalization (laundering) of criminal proceeds, terrorism financing and the financing of proliferation of weapons of mass destruction.

Key words: *principles, administrative responsibility, combating money laundering, combating the financing of terrorism.*

Вступ. Загальне розуміння принципів застосування заходів адміністративної відповідальності в аналізованій сфері адміністративних правовідносин становить інтерес з огляду на те, що принципи адміністративної відповідальності є основоположними ідеями, визначеними нормами адміністративного права, які розкривають зміст, призначення і сутність адміністративної відповідальності, динаміку її розвитку та реалізацію.

У зв'язку з викладеним 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 жовтня 2014 р. № 1702-VII (далі – Закон) питання щодо дослідження принципів адміністративно-правової відповідальності за правопорушення, які мають місце у вказаній сфері, набувають нового змісту та потребують детального розгляду.

Важливо зазначити, що загальними положеннями адміністративної відповідальності за правопорушення у вказаній сфері цікавилися В.Б. Авер'янов, А.І. Берлач, І.М. Гасвський,



В.В. Коваленко, Т.О. Коломоєць, В.К. Колпаков, М.М. Тищенко, Ю.С. Шемшученко та інші науковці.

Однак принципи застосування заходів адміністративної відповідальності у сфері порушення законодавства щодо запобігання та протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, фінансуванню тероризму та фінансуванню розповсюдження зброї масового знищення в Україні достатньо ґрунтовно не досліджувалися.

Постановка завдання. Метою статті є дослідження принципів застосування заходів адміністративної відповідальності у сфері порушення законодавства щодо запобігання та протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, фінансуванню тероризму та фінансуванню розповсюдження зброї масового знищення у зв'язку з останніми законодавчими змінами, а також визначення їх значення під час застосування адміністративної відповідальності у цій сфері.

Результати дослідження. У загальному розумінні принципи визначають особливості й тенденції формування та функціонування адміністративного законодавства України і його норм, а існування стабільних і чітко сформульованих принципів – одна з характеристик ефективності права. Кожна галузь права характеризується загальними для всіх галузей основними принципами права, міжгалузевими принципами, які властиві двом і більше галузям та безпосередньо галузевими принципами, стосуються лише однієї галузі права.

Цілком очевидним є те, що подібне тлумачення адміністративно-правових принципів потребує якісного оновлення основоположних категорій, зокрема з урахуванням наявних тенденцій удосконалення галузі адміністративного права.

Вітчизняний дослідник, професор Д.М. Лук'янець зазначає, що пізнання принципів адміністративної відповідальності дає змогу правильно застосовувати норми, якими врегульовані відповідні відносини, вирішувати справи за наявності прогалин у правовому регулюванні, забезпечувати ефективність державно-правового примусу [1].

Незважаючи на те, що адміністративна відповідальність є самостійним видом юридичної відповідальності, вона ґрунтується на загальних принципах юридичної відповідальності, що становлять єдиний комплекс взаємопов'язаних та взаємообумовлених положень. Дотримання одного принципу сприяє ефективній діяльності інших, і навпаки, порушення будь-якого принципу негативно впливає на застосування інших. Лише у взаємодії принципи можуть виконувати свої функції і мету, адекватно відображати інститут відповідальності [2].

Необхідно зазначити, що дослідженням принципів адміністративної відповідальності почали активно займатись науковці ще наприкінці 40-х рр. минулого століття у зв'язку з прийняттям Адміністративного кодексу УРСР 1927 р. Так, на думку І.О. Галагана, під принципами адміністративної відповідальності необхідно розуміти основоположні та керівні ідеї, що відображали об'єктивну сутність адміністративної відповідальності, положення, закріплені або відображені в нормах права, відповідно до яких будувалася уся діяльність компетентних органів і посадових осіб щодо застосування, реалізації її (адміністративної відповідальності) і регулювання суспільних відносин, пов'язаних з боротьбою, попередженням та викоріненням правопорушень.

Водночас принципи адміністративної відповідальності розглядалися з позиції аналізу принципів адміністративного процесу, складовою якого було провадження у справах про адміністративні правопорушення. Подібний підхід приводив до того, що більшість принципів адміністративного процесу поширювалася і на інститут адміністративної відповідальності [3, с. 249–251].

Професор В.К. Колпаков до принципів, на яких ґрунтується адміністративно-деліктний процес, відносить, зокрема, принцип законності, принцип охорони інтересів держави і особи, принцип публічності (офіційності), принцип гласності, принцип поєднання диспозитивності та імперативності, принцип рівності учасників процесу перед законом, принцип встановлення об'єктивної (матеріальної) істини, принцип права на захист [4, с. 119–126].

Як уже зазначалось, Закон [5] спрямований на захист прав та законних інтересів громадян, суспільства і держави, забезпечення національної безпеки, на жаль, не містить



положень, якими закріплені принципи, на яких ґрунтуються запобігання та протидія легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, фінансуванню тероризму та фінансуванню розповсюдження зброї масового знищення. Водночас Закон України «Про боротьбу з тероризмом» [6] містить статтю 3, в якій закріплені основні принципи боротьби з тероризмом.

На думку професора Р.С. Мельника, закріплення принципів в положеннях нормативно-правових актів обумовлено важливістю їх значення: для приватних осіб це встановлення чітких правил спілкування з публічними адміністраціями (звертаючись до органу публічної адміністрації або відчуваючи на собі несприятливий вплив його рішення (дії), приватна особа може не знати відповідного законодавства, проте, знаючи спеціальні принципи адміністративного права, вона може відповідним чином як корегувати власну поведінку, так і вимагати гідної поведінки (рішень) від свого контрагента); для публічної адміністрації принципи відіграють як роль основного регулятора їх поведінки (дій та рішень), так і додаткового критерію перевірки законності (правомірності) їх дій чи рішень; для адміністративних судів принципи є основними критеріями для перевірки законності рішень та дій суб'єктів публічної адміністрації [7].

Відповідно до норм міжнародно-правових актів принципами юридичної відповідальності, у тому числі відповідальності суб'єктів, винних в адміністративних правопорушеннях у сфері порушення законодавства щодо запобігання та протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, фінансуванню тероризму та фінансуванню розповсюдження зброї масового знищення, є принцип рівності кожної людини перед законом (стаття 7 Загальної декларації прав людини та стаття 26 Міжнародного пакту про громадські і політичні права), принцип поваги до особи (статті 3, 5 Загальної декларації, статті 7, 9 Міжнародного пакту і статті 3, 8 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод), а також справедливості юридичної відповідальності (статті 9, 10 Загальної декларації, статті 14, 15 Міжнародного пакту і статті 6, 7 Конвенції). У Конституції України поряд із загальнолюдськими принципами зафіксовані ще й такі, що визначають якісні особливості всіх правових норм національної правової системи незалежно від специфіки регульованих ними суспільних відносин. До принципів юридичної відповідальності, закріплених в Конституції України, слід віднести, наприклад, принципи законності (статті 8, 19, 92), гласності (статті 32, 34), забезпечення права на захист (статті 55, 59), індивідуалізації відповідальності (стаття 61) [8; 9; 10].

Досліджуючи зміст європейських принципів адміністративного права та шляхи їх запровадження в українському законодавстві, А.А. Пухтецька до принципів відповідальності віднесла принцип відповідальності органів публічної адміністрації; презумпцію вини органу публічної адміністрації у відносинах з громадянином; принцип відшкодування шкоди органами публічної влади, заподіяної правам і законним інтересам громадян та інших осіб; принцип формалізованих процедур з метою уникнення абстрактної відповідальності; принцип примату інтересів людини і громадянина у відносинах з органами публічної влади тощо [11].

Зважаючи на те, що принципи застосування адміністративних санкцій у сфері порушення законодавства щодо запобігання та протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, фінансуванню тероризму та фінансуванню розповсюдження зброї масового знищення відповідають загальним принципам застосування адміністративної відповідальності та закріплені нормами міжнародного та національного права, пропонується більш детально розглянути деякі основоположні принципи.

Розглядаючи принцип верховенства права у справах про притягнення до адміністративної відповідальності за правопорушення в аналізованій сфері, слід зазначити, що принцип верховенства права вимагає від законів та інших нормативно-правових актів дотримання відповідності праву як мірі загальної та рівної для всіх свободи і справедливості. Цей принцип встановлює, що заходи адміністративної відповідальності в Україні та процедура притягнення до адміністративної відповідальності ґрунтуються на конституційних засадах й правових презумпціях, які зумовлені виконанням та дією саме принципу верховенства



права в Україні. Конституція України має найвищу юридичну силу, закони та інші нормативно-правові акти приймаються на основі Конституції України і повинні відповідати їй (частина друга статті 8 Конституції України).

Так, не можна притягувати до відповідальності особу, винну у порушенні вимог Закону та / або нормативно-правових актів, що регулюють діяльність у сфері запобігання та протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, або фінансуванню тероризму та розповсюдженню зброї масового знищення, адже, відповідно до пункту 22 частини першої статті 92 Конституції України, засади цивільно-правової відповідальності; діяння, які є злочинними, адміністративні або дисциплінарні правопорушення та відповідальність за них визначаються виключно законами України.

Також важливим принципом є принцип законності. Згідно з положеннями статті 7 Кодексу України про адміністративні правопорушення (далі – КУпАП) [12] принцип законності застосування заходів адміністративної відповідальності визначається тим, що адміністративна відповідальність настає лише за ті діяння, які передбачені законом. Законодавством також встановлено, що притягати до адміністративної відповідальності мають право тільки передбачені законом уповноважені органи. Водночас органи державної влади під час вирішення питань про застосування до винної особи заходів адміністративної відповідальності мають керуватися законом і здійснювати свої повноваження в рамках передбаченої законодавством компетенції. Тобто при застосуванні заходів адміністративної відповідальності у сфері порушення законодавства щодо запобігання та протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, фінансуванню тероризму та фінансуванню розповсюдження зброї масового знищення уповноважені органи державної влади та посадові особи при застосуванні адміністративних санкцій до особи порушника повинні керуватися виключно нормами законодавства.

Прикладом недотримання принципу законності є положення абзацу 7 частини третьої статті 24 Закону, яким передбачено застосування штрафних санкцій за порушення обов'язків, визначених цим Законом та / або нормативно-правовими актами у сфері запобігання та протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, фінансуванню тероризму та фінансуванню розповсюдження зброї масового знищення, хоча вичерпний перелік підстав та штрафних санкцій за їх порушення наведено вище.

З принципом законності тісно пов'язаний принцип невідворотності настання адміністративної відповідальності, сутність якого полягає у забезпеченні ефективності адміністративного права, дієвості його впливу на адміністративно-правові відносини та їх учасників. Головний зміст принципу невідворотності полягає в тому, що будь-яке правопорушення має бути своєчасно виявлено, особа винного має бути встановлена та притягнена до відповідальності у передбаченому законом порядку. Важлива не суворість стягнення, а його невідворотність, усі протиправні дії мають бути розкриті, а винні у їх здійсненні особи повинні понести відповідальність незалежно від свого службового і матеріального стану, а також інших обставин.

Так, рішення (постанова) суб'єкта державного фінансового моніторингу (його уповноваженої посадової особи) про застосування до суб'єкта первинного фінансового моніторингу штрафних санкцій набирає законної сили з дати його (її) прийняття.

Окрему увагу як норми національного, так і норми міжнародного права приділяють принципу справедливості. Оскільки, відповідно до статті 58 Конституції України, закони та інші нормативно-правові акти не мають зворотної дії в часі, крім випадків, коли вони пом'якшують або скасовують відповідальність особи, ці положення прямо закріпили принцип справедливості. Ці конституційні положення визначені у статті 8 КУпАП, де вказано, що закони, які пом'якшують або скасовують відповідальність за адміністративні правопорушення, мають зворотну силу, тобто поширюються і на правопорушення, вчинені до видання цих законів. Закони, які встановлюють або посилюють відповідальність за адміністративні правопорушення, зворотної сили не мають. Тобто у випадку вчинення особою проступку у сфері порушення законодавства щодо запобігання та протидії легалізації (відмиванню)



доходів, одержаних злочинним шляхом, фінансуванню тероризму та фінансуванню розповсюдження зброї масового знищення до правопорушника може бути застосована відповідальність згідно з чинним законодавством, але у випадку існування на момент вчинення правопорушення закону, який пом'якшує або скасовує таку відповідальність, до правопорушника буде застосовуватися принцип справедливості та зворотної дії закону.

Не можна оминати увагою й принцип індивідуалізації покарання. Так, відповідно до статті 61 Конституції України ніхто не може бути двічі притягнений до юридичної відповідальності одного виду за одне й те саме правопорушення. Згідно з частиною другою статті 61 Конституції України юридична відповідальність особи має індивідуальний характер. Індивідуалізація покарання – неодмінна умова його результативності. Принцип індивідуалізації адміністративної відповідальності передбачає, що кожен правопорушник повинен бути підданий примусовому впливу з боку держави лише за ті протиправні діяння, які він безпосередньо скоїв. Якщо адміністративне правопорушення вчинене у співучасті, то при призначенні адміністративного покарання повинні бути враховані ступінь і характер вини кожного із співучасників у вчиненні такого правопорушення. Ці норми свідчать про те, що до притягнення особи, винної у вчиненні адміністративного правопорушення в аналізованій сфері, будуть застосовуватися виключно ті заходи, які відповідають індивідуальному характеру правопорушення, вчиненого суб'єктом.

Водночас необхідно пам'ятати про те, що зазначений принцип свідчить також про неможливість притягнення до юридичної відповідальності одного виду за одне й те саме правопорушення – не двічі за одне (“non bis in idem”).

Цікавим прикладом недотримання вищезазначеного принципу є викладення положень Закону про повторність порушення суб'єктом первинного фінансового моніторингу вимог Закону та / або нормативно-правових актів, згідно з яким порушення вважається повторним, коли воно вчинене протягом трьох років після дня виявлення суб'єктом державного фінансового моніторингу аналогічного порушення, за яке до суб'єкта первинного фінансового моніторингу прийнято рішення про застосування санкцій відповідно до цього Закону. І одночасно згадуємо положення статті 39 КУпАП, згідно з якими, якщо особа, піддана адміністративному стягненню, протягом року з дня закінчення виконання стягнення не вчинила нового адміністративного правопорушення, то ця особа вважається такою, що не була піддана адміністративному стягненню.

Відповідно до статей 10 та 11 КУпАП важливим принципом адміністративної відповідальності є принцип відповідальності за наявності вини. Цей принцип характеризується тим, що суб'єкт підлягає адміністративній відповідальності, а також до нього застосовуються передбачені законом адміністративно-правові санкції тільки за ті порушення, щодо яких встановлена його вина у формі умислу або необережності. При цьому необхідно, щоб особа діяла свідомо. Принцип настання відповідальності тільки за наявності вини в діях правопорушника означає, що без вини взагалі безпредметно говорити про адміністративне правопорушення, а отже, і про відповідальність за нього. Наявність вини фізичної особи означає усвідомлення цією особою неприпустимості (протиправності) своєї поведінки і викликаних нею результатів, а юридична особа визнається винною, коли буде встановлено, що в її діях або бездіяльності була можливість для дотримання норм і правил, за порушення яких встановлена адміністративна відповідальність, але цією особою не були прийняті всі залежні від неї заходи щодо дотримання цих норм і правил.

На думку автора, довести суб'єктам державного фінансового моніторингу (їх уповноваженим посадовим особам) розголошення в будь-якому вигляді інформації, що відповідно до закону є об'єктом обміну між суб'єктом первинного фінансового моніторингу та Державною службою фінансового моніторингу України, або факту її подання (одержання) особою, якій ця інформація стала відома у зв'язку з її професійною або службовою діяльністю, буде вельми складно, адже одних свідків тут буде замало (завеликі витрати часу, ресурсів та процедур, необхідних для встановлення та доведення зазначених юридичних фактів).

Відповідно до принципу змагальності процесу і права на захист особи, яка притягується до відповідальності, змагальність – це важливий засіб досягнення істини у справі про



правопорушення і забезпечення обґрунтованості рішення, гарантія прав особи, яка притягується до відповідальності. Особа, яка притягується до відповідальності, тобто офіційно обвинувачується у скоєнні правопорушення, перебуває у фактично нерівному положенні з органом державної влади, що її звинувачує та має право застосувати міри примусу. Ця нерівність певною мірою компенсується змагальністю процесу, покладенням на того, хто має право притягувати до відповідальності, «тягаря доведення», тобто обов'язку або довести факт правопорушення і надати всі наявні матеріали справи до суду, або закрити справу.

Комплекс прав особи, яка притягнена до відповідальності, що дає їй можливість брати участь в дослідженні обставин справи і відстоювати свої інтереси, називається правом на захист. Це право закріплене законом у вигляді процесуальних прав особи, яка притягується до відповідальності, яке забезпечує йому можливість знати, в чому саме полягає обвинувачення, апелювати його, брати участь в дослідженні обставин справи, користуватися допомогою захисника, апелювати саме рішення і порядок його виконання.

Недотримання зазначеного принципу ми можемо спостерігати у викладенні положень абзацу 5 частини дев'ятої статті 24 Закону, якою визначено, що оскарження рішення (постанови) суб'єкта державного фінансового моніторингу (його уповноваженої посадової особи) про застосування до суб'єкта первинного фінансового моніторингу штрафних санкцій, передбачених цією статтею, здійснюється в судовому порядку виключно з метою встановлення законності прийняття такого рішення (постанови) та не зупиняє виконання суб'єктом первинного фінансового моніторингу застосованої санкції.

Необхідно зазначити, що принципи адміністративної відповідальності у сфері порушення законодавства щодо запобігання та протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, фінансуванню тероризму та фінансуванню розповсюдження зброї масового знищення є різновидом принципів адміністративного права, а тому їх провідна роль, як і інших принципів, забезпечується перш за все прямим закріпленням у нормах права. Водночас невід'ємним аспектом реалізації принципів адміністративної відповідальності суб'єктів, винних у правопорушеннях у вказаній вище сфері, є її процесуальний характер, що забезпечує їх максимально ефективне втілення у діяльність суспільства.

Висновки. Підсумовуючи вищевикладене, варто зазначити, що застосування заходів адміністративної відповідальності у сфері порушення законодавства щодо запобігання та протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, фінансуванню тероризму та фінансуванню розповсюдження зброї масового знищення слід здійснювати з дотриманням правових принципів, закріплених за допомогою норм права (законність, забезпечення права на захист, змагальність, гуманність, невідворотність, справедливість). Пропонуємо доповнити Закон статтею 3, в якій передбачити такі принципи:

- верховенство права;
- законність;
- невідворотність відповідальності;
- справедливість;
- індивідуалізація покарання;
- відповідальність за наявності вини;
- змагальність процесу;
- право на захист особи.

Необхідність закріплення вищезазначених принципів у Законі та впровадження їх в практичній діяльності є підставою для неупередженого і об'єктивного провадження та розгляду справ про адміністративні правопорушення у цій сфері.

Список використаних джерел:

1. 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 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://adhportal.com/book_1939.html.



2. Тарахонич Т.І. Принципи юридичної відповідальності в системі принципів права / Т.І. Тарахонич // Альманах права. – 2012. – № 3. – С. 284–287.
3. Гриценко І.С. Становлення і розвиток наукових поглядів на основні інститути вітчизняного адміністративного права : [монографія] / І.С. Гриценко. – К. : Вид-во Київськ. нац. ун-ту ім. Тараса Шевченка, 2007. – 335 с.
4. Колпаков В.К. Адміністративна відповідальність (адміністративно-деліктне право) : [навч. посіб.] / В.К. Колпаков. – К. : Юрінком Інтер, 2008. – 256 с.
5. Про запобігання та протидію легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, фінансуванню тероризму та фінансуванню розповсюдження зброї масового знищення : Закон України від 14 жовтня 2014 р. № 1702-VII // Відомості Верховної Ради України. – 2014. – № 50–51. – С. 3250. – Ст. 2057.
6. Про боротьбу з тероризмом : Закон України від 20 березня 2003 р. № 638-IV // Відомості Верховної Ради України. – 2003. – № 25. – Ст. 180.
7. Мельник Р.С. Інститут принципів адміністративного права у системі Загального адміністративного права України / Р.С. Мельник // Публічне право. – 2012. – № 3 (7). – С. 51–60.
8. Загальна декларація прав людини : прийнята і проголошена резолюцією 217А (III) Генеральної Асамблеї ООН від 10 грудня 1948 р. // Права людини і професійні стандарти для юристів в документах міжнародних організацій. – Амстердам ; Київ : Українсько-Американське бюро захисту прав людини, 1996. – С. 6–9.
9. Міжнародний пакт про громадські і політичні права : прийнятий і відкритий для підписання, ратифікації та приєднання резолюцією 2200А (XXI) Генеральної Асамблеї ООН від 16 грудня 1966 р. Ратифікований Указом Президії Верховної Ради Української РСР від 19 жовтня 1973 р. // Права людини і професійні стандарти для юристів в документах міжнародних організацій. – С. 9–19.
10. Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод : Підписана урядами держав – членів Ради Європи 4 листопада 1950 р., відкрита для підписання, ратифікації і приєднання. Ратифікована Законом України від 17 липня 1997 р. // Права людини і професійні стандарти для юристів в документах міжнародних організацій. – С. 212–221.
11. Пухтецька А.А. Європейські принципи адміністративного права та їх джерела / А.А. Пухтецька [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.apdp.in.ua/v35/29.pdf>.
12. Кодекс України про адміністративні правопорушення від 7 грудня 1984 р. № 8073-X // Відомості Верховної Ради УРСР. – 1984. – № 51. – Ст. 1122.

