

Особливості реалізації адміністративного примусу в механізмі фінансового моніторингу

І.В. Мораренко

здобувач,
Національна академія
внутрішніх справ

Науковий керівник: д.ю.н.,
проф. Користін О.Є.

У статті проаналізовано механізм фінансового моніторингу з точки зору реалізації характерних складових інституту адміністративного примусу.

В статье проанализирован механизм финансового мониторинга с точки зрения реализации характерных составляющих института административного принуждения.

The paper analyzes the mechanism of financial monitoring in terms of specific components of the institute administrative enforcement.

Ключові слова: адміністративний примус, адміністративна відповідальність, адміністративні стягнення, заходи адміністративного попередження, заходи адміністративного припинення, фінансовий моніторинг.

Постановка проблеми

Використання адміністративного примусу й нині посідає чільне місце в системі методів діяльності численних державних органів. Останнім часом потенціал адміністративного примусу суттєво змінився за рахунок модифікації його матеріально-правових і процесуально-правових властивостей.

Аналіз останніх досліджень і публікацій

У сучасних дослідженнях адміністративно-правових проблем до заходів адміністративного примусу (поряд із заходами адміністративного попередження й адміністративного припинення) відносять адміністративні стягнення. Із таких позицій державний примус в адміністративному праві розглядають О.М. Бандурка [1, с. 5], І.П. Голосніченко [2, с. 40], Т.О. Коломєць [3, с. 65], А.Т. Комзюк [4, с. 12] та інші.

Не вирішені раніше частини загальної проблеми

Доцільним є пошук нового вектора в науковому дослідженні модифікованого різновиду державно-правового примусу, який давав би змогу врахувати всі властивості традиційного ад-

міністративного примусу та специфічні ознаки заходів стосовно фінансового моніторингу, засади застосування яких в адміністративному порядку визначені в спеціальному законодавстві щодо запобігання легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом.

Формулювання цілей статті

Метою статті є аналіз реалізації потенціалу адміністративного примусу в системі фінансового моніторингу в Україні на основі існуючих методологічних підходів.

Вклад основного матеріалу дослідження

Одним із напрямів діяльності сучасної соціальної держави є охорона прав і власності громадян від зазіхань злочинців, спроб більш сильних в економічному відношенні членів суспільства використати свій вплив і можливості для вирішення власних фінансових, економічних або інших корисливих цілей за рахунок економічно слабких або незахищених членів суспільства. Сфера фінансового моніторингу, таким чином, має безпосереднє відношення до діяльності правової держави.

Методами проведення правової полі-

тики є переконання та примус у різних формах, проявах і сполученнях, що охоплює широкий арсенал засобів впливу на свідомість і поведінку людей: виховання, покарання, відповідальність, санкції (заохочувальні та негативні), заборони, дозволи, запровадження правової культури, підвищення правосвідомості тощо.

У сфері фінансового моніторингу має місце діалектичне поєднання використання методів переконання та примусу. До методів переконання належать різноманітні рекомендації й інструкції, що спонукають фінансові інститути та інших економічних агентів дотримуватися встановлених правил щодо здійснення операцій і роботи з клієнтурою. До цієї категорії відносять різноманітні роз'яснення, семінари, навчання для працівників кредитних та інших установ.

До методів примусу належать заборони, санкції за невиконання положень чинного законодавства щодо запобігання відмиванню доходів, одержаних злочинним шляхом.

Правова природа фінансового моніторингу як сфери державного контролю проявляється в тому, що він проводиться визначеними державою органами та їх посадовими особами в межах і у відповідності з правовими нормами. Це свідчить про те, що в основі його виникнення та в процесі здійснення лежать певні правові засади, що характеризуються певними ознаками. Передусім, такою ознакою є те, що фінансовий моніторинг на вищому рівні здійснюється центральними органами виконавчої влади та Національним банком України, що відповідно до закону виконують функції регулювання і нагляду за діяльністю юридичних осіб, які забезпечують здійснення фінансових операцій, а також спеціально уповноваженим органом виконавчої влади з питань фінансового моніторингу (Держфінмоніторинг). Держава наділяє такі органи відповідними повноваженнями щодо здійснення конкретних наглядових дій, а процедури нагляду закріплюються в нормах, що визнача-

ють діяльність і повноваження суб'єкта моніторингу.

Зазначені норми щодо здійснення фінансового моніторингу знаходять своє правове закріплення у відповідних законодавчих актах. Суб'єкти фінансового моніторингу в процесі виконання своїх функцій застосовують відповідні норми права для вирішення конкретних завдань, визначення характеру відносин, за якими здійснюється моніторинг фінансових операцій і процедури його проведення. За результатами контрольних дій суб'єкт, що їх здійснює, приймає відповідне рішення, яке може мати рекомендаційний чи примусовий характер. Суб'єкт державного фінансового моніторингу може вимагати приведення відносин у відповідність із чинними нормами безпосередньо (наприклад, вимагати від суб'єктів первинного фінансового моніторингу виконання завдань та обов'язків, передбачених законом) або ж направити матеріали до відповідних органів, що уповноважені приймати рішення з таких питань (наприклад, інформувати Держфінмоніторинг про виявлені випадки порушення законодавства суб'єктами первинного фінансового моніторингу).

Якщо ж у процесі правової оцінки фінансових операцій, що контролюються, виявиться неправомірна поведінка суб'єкта контролю, то застосовуються правоохоронні заходи.

Останнє, що визначає правову природу цього специфічного контролю, – це детальна процедурна регламентація його здійснення: від визначення суб'єкта фінансового моніторингу, його завдань, сфери діяльності, місця в загальній структурі до опису проведення наглядових дій – проводити ідентифікацію особи, яка здійснює фінансову операцію, що підлягає фінансовому моніторингу, забезпечувати виявлення та реєстрацію фінансових операцій, що відповідно до Закону України «Про запобігання та протидію легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом» підлягають фінансовому моніторингу, надавати уповноваженому органу інформацію про фінансову

операцію, що підлягає обов'язковому фінансовому моніторингу, сприяти суб'єктам державного фінансового моніторингу з питань проведення аналізу фінансових операцій, що підлягають фінансовому моніторингу, вживати заходів щодо запобігання розголошенню інформації з питань фінансового моніторингу, зберігати документи, що стосуються ідентифікації осіб, якими здійснено фінансову операцію, що згідно з чинним законодавством підлягає фінансовому моніторингу.

Невід'ємною складовою системи методів державного управління суспільством є метод примусу, що належить до, певним чином, жорстких засобів впливу. Саме тому посадові особи органів управління застосовують примус, як правило, у поєднанні з іншими управлінськими прийомами. Авторитарність цього методу є незаперечною, проте нині немає жодної держави, яка не використовувала б його як найнеобхідніший засіб управління своїми справами.

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

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

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

У системі фінансового моніторингу

в Україні до заходів адміністративного попередження можемо віднести: проведення ідентифікації особи, яка здійснює фінансову операцію, що підлягає фінансовому моніторингу; забезпечення виявлення та реєстрації фінансових операцій, що відповідно до закону підлягають фінансовому моніторингу; надання уповноваженому органу інформації про фінансову операцію, що підлягає обов'язковому фінансовому моніторингу; сприяння суб'єктам державного фінансового моніторингу з питань проведення аналізу фінансових операцій, що підлягають фінансовому моніторингу; вжиття заходів щодо запобігання розголошенню інформації з питань фінансового моніторингу; зберігання документів, що стосуються ідентифікації осіб, якими здійснено фінансову операцію, що згідно з чинним законодавством підлягає фінансовому моніторингу [5].

Наступна група заходів має метою не дозволити розвинутися протиправному вчинкові (припинити його), мінімізувати збитки. Вони застосовуються, якщо вчинок вже почав здійснюватися, і отримали назву – заходи адміністративного припинення, у юридичній літературі їх називають адміністративно-припинювальними. З-поміж іншого, сама назва вказує на цільове призначення – припинення неправомірної поведінки, що полягає: а) у припиненні протиправної поведінки; б) в усуненні шкідливих наслідків протиправної поведінки; г) у створенні необхідних умов для можливого в майбутньому притягнення винної особи до адміністративної відповідальності.

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

У системі фінансового моніторингу такі заходи адміністративного припинення реалізуються через так зване блокування руху коштів на рахунках.

Чинне вітчизняне законодавство у сфері запобігання відмиванню коштів лише з травня 2010 р. запроваджує використання конкретної норми, направленої на блокування руху коштів. Поряд із цим, зазначений механізм передбачено Конвенцією Ради Європи про відмивання, виявлення, вилучення та конфіскацію доходів від злочинної діяльності та фінансового тероризму (2005 р.) щодо протидії відмиванню коштів, до якої Україна приєдналася та підписала ще в листопаді 2005 року.

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

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

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

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

До юридичних осіб, у порядку від-

повідальності за порушення адміністративно-правових установлень, можуть вживатися заходи впливу, які законодавець в одних випадках визначає як стягнення, а в інших — як заходи адміністративного характеру.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

- накладення адміністративних штрафів на посадових та інших осіб банку;

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

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

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

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

- письмове застереження;

- накладення адміністративних штрафів на посадових осіб банку;

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

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

- обмеження, зупинення чи припинення проведення окремих видів здійснюваних банком операцій із високим рівнем ризику.

На сьогодні практична діяльність регуляторів фінансових ринків характеризується й конкретними результатами щодо застосування заходів адміністра-

тивного впливу до суб'єктів первинного фінансового моніторингу, зокрема (за даними Національного банку України (включно 7 місяців 2010 р.):

- штрафи, що застосовано до банків: 2008 – 23, 2009 – 53, 2010 – 16;
- адмінштрафи, що застосовано до керівників та інших посадових осіб банків: 2008 – 12, 2009 – 22, 2010 – 8;
- зупинення (обмеження) проведення окремих видів операцій з високим рівнем ризику: 2008 – 2, 2009 – 4, 2010 – 0;
- відсторонено керівників банку від посади: 2008 – 4, 2009 – 2, 2010 – 0.

У системі фінансового моніторингу згідно зі ст. 166⁹ КУпАП встановлено адміністративну відповідальність за порушення законодавства щодо запобігання та протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, або фінансового тероризму. Так, частиною першою встановлено адміністративну відповідальність за:

- порушення вимог щодо ідентифікації особи, яка здійснює фінансову операцію;
- порушення порядку реєстрації фінансових операцій, що підлягають первинному фінансовому моніторингу;
- неподання Уповноваженому органу інформації про фінансові операції, що підлягають первинному фінансовому моніторингу;
- несвоєчасне подання Уповноваженому органу інформації про фінансові операції, що підлягають первинному фінансовому моніторингу;

Список використаних джерел

1. *Бандурка О.М.* Заходи адміністративного припинення в діяльності міліції: автореф. дис. канд. юрид. наук: 12.00.07 / О.М. Бандурка. – Харків, 1996. – 16 с.
2. *Голосніченко І.П.* Адміністративне право України (основні категорії і поняття): навчальний посібник / І.П. Голосніченко. – Ірпінь, 1998. – 109 с.
3. *Коломоєць Т.О.* Адміністративний примус у законодавстві України: деякі недоліки закріплення та можливі шляхи усунення їх / Т.О. Коломоєць // Підприємництво, господарство і право: Науково-практичний господарсько-правовий журнал. – 2003. – № 5. – С. 62-65.
4. *Комзюк А.Т.* Адміністративний примус в правоохоронній діяльності міліції України: автореф. дис. д-ра юрид. наук: 12.00.08 / А.Т. Комзюк. Національний університет внутрішніх справ МВС України. – Харків, 2002. – 37 с.
5. Закон України «Про запобігання та протидію легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом» // Урядовий кур'єр. – 2002. – № 231.
6. *Комзюк А.Т.* Заходи адміністративного примусу в правоохоронній діяльності міліції: поняття, види та організаційно-правові питання реалізації: монографія / за заг. ред. проф. О.М. Бандурки. – Харків: Видавництво Нац. ун-ту внутр. справ, 2002. – 336 с.

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

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

Крім того, частиною другою зазначеної статті передбачено адміністративну відповідальність за розголошення інформації, що надається Уповноваженому органу виконавчої влади з питань фінансового моніторингу.

Таким чином, механізм адміністративно-правового забезпечення протидії відмиванню коштів становить систему засобів які є елементами, складовими впливу цієї галузі права на суспільні відносини та встановлювані її нормами гарантії реалізації правил індивідуальної поведінки суб'єктів у суспільстві щодо запобігання відмиванню коштів.

Висновки

Адміністративний примус узагалі, а також зокрема в системі фінансового моніторингу – це владне, здійснюване в односторонньому порядку та в передбачених правовими нормами випадках застосування від імені держави до суб'єктів правовідносин, поперше, заходів попередження правопорушень; по-друге, заходів припинення правопорушень; по-третє, заходів відповідальності за порушення нормативно-правових установлень.