



АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОЙ СТАТУС ГОСУДАРСТВЕННЫХ РЕГУЛЯТОРОВ В СФЕРЕ ЛЕГАЛИЗАЦИИ (ОТМЫВАНИЯ) ДОХОДОВ, ПОЛУЧЕННЫХ ПРЕСТУПНЫМ ПУТЕМ

Марина БОРЕЦ,

аспирант кафедры хозяйственного и административного права
Национального технического университета Украины
«Киевский политехнический институт»

Summary

The paper considers the administrative and legal status of the state regulators in the field of counteraction the profits legalization, obtained in criminal way, or terrorism financing, determines their roles in the system of executive authorities, and investigates the elements of administrative and legal status of state regulators.

Key words: administrative and legal status, elements of administrative and legal status, administrative competence, management, administrative power, the State Service of Financial Monitoring of Ukraine, profits legalization, obtained in criminal way (money laundering).

Аннотация

В статье рассмотрен административно-правовой статус государственных регуляторов в сфере предотвращения и противодействия легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, или финансированию терроризма, определены их места в системе органов исполнительной власти и исследованы элементы административно-правового статуса государственных регуляторов.

Ключевые слова: административно-правовой статус, элементы административно-правового статуса, административная компетенция, руководство, административные полномочия, Государственная служба финансового мониторинга Украины, легализация (отмывание) доходов, полученных преступным путем.

Постановка проблемы. Совершенствование национальной системы предотвращения и противодействия легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, или финансированию терроризма, которая включает в себя систему мероприятий финансово-правового, административно-правового, уголовно-правового, международно-правового характера, требует имплементации в национальное законодательство стандартов FATF.

Для отечественной правовой науки разработка административно-правовых мер противодействия легализации доходов, полученных преступным путем, в современных условиях в значительной степени является новым направлением научного поиска. В свое время эту проблему исследовали ряд отечественных ученых: В.Т. Белоус, С.А. Буткевич, В.М. Попович, А.А. Клименко, А.Е. Корыстин, А.В. Тихонова, С.С. Чернявский.

Актуальность темы. Борьба с легализацией (отмыванием) доходов, полученных преступным путем, и финансированием терроризма является неотъемлемой составляющей борьбы с организованной преступностью, которая приобрела сегодня особую актуальность в международном масштабе.

Глобализация мирохозяйственных связей и внедрение в финансовую сфе-

ру новейших технологий повышают уязвимость международной финансовой системы, что позволяет преступникам в разных государствах легализировать доходы, полученные преступным путем, или финансировать терроризм. Это угрожает национальной безопасности стран, представляет серьезную опасность для развития их национальных экономик, ставит под угрозу отношения с другими государствами, а также негативно влияет на их международный имидж.

Цель статьи состоит в рассмотрении административно-правового статуса государственных регуляторов в сфере предотвращения и противодействия легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, или финансированию терроризма, определить их место в системе органов исполнительной власти и исследовать элементы административно-правового статуса государственных регуляторов.

Изложение основного материала исследования. Без точного определения административно-правового статуса, а именно объема властных полномочий, принадлежащих органам государственной власти, осуществляющих регулирование и надзор в сфере предотвращения и противодействия легализации доходов, полученных преступным путем, или финансированию терроризма, невоз-

можно повышение эффективности их деятельности. Административно-правовой статус субъекта государственного регулирования и надзора в исследуемой сфере должен состоять в соответствии с действующими конституционными и законодательными нормами.

Для непосредственного выполнения функций в сфере предотвращения и противодействия легализации доходов, полученных преступным путем, или финансированию терроризма в системе исполнительной власти государством созданы специальные государственные органы, которые можно определить как систему государственных органов, осуществляющих регулирование и надзор: Государственная служба финансового мониторинга Украины (далее – Госфинмониторинг), Национальный банк Украины, Национальная комиссия по ценным бумагам и фондовому рынку (НКЦБФР), Национальная комиссия, осуществляющая государственное регулирование в сфере рынков финансовых услуг (Госфинуслуг), Министерство финансов Украины, Министерство инфраструктуры Украины, Министерство экономического развития и торговли Украины, Министерство юстиции Украины (далее – ГР (государственные регуляторы)).

Среди субъектов противодействия легализации особое место занимает



Государственная служба финансового мониторинга как Специально уполномоченный орган, определенный Законом Украины «О предотвращении и противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, или финансированию терроризма», который обеспечивает реализацию государственной политики в данной сфере в соответствии с ч. 2 п. 1 ст. 18 Закона.

Возможности государственных органов в исследуемой сфере осуществлять свои функции и компетенцию напрямую зависят от их административно-правового статуса. Для определения правового статуса органов исполнительной власти, осуществляющих государственное регулирование и надзор, проанализируем понятие государственного органа. В административно-правовой науке под государственным органом признается часть государственного аппарата, имеющая собственную структуру и штат служащих, и в рамках установленной компетенции осуществляет от имени и по поручению государства функции государственного управления в экономической, административно-политической и других сферах общественной жизни. Поэтому органы исполнительной власти имеют все важнейшие признаки государственных органов, но, кроме того, характеризуются собственными специфическими чертами, обусловленными задачами и особым характером государственного управления в указанной сфере.

В.Б. Аверьянов определяет, что орган исполнительной власти является организационно самостоятельным элементом государственного аппарата (механизма государства), который наделен четко очерченным объемом полномочий (компетенцией), в соответствии с возложенными на него задачами и функциями, состоит из структурных подразделений и должностей, которые занимают государственные служащие, и отнесен Конституцией и законами Украины в систему органов исполнительной власти [1, с. 125–126].

Вышеуказанные субъекты государственного финансового мониторинга, которые осуществляют государственное регулирование и надзор в сфере противодействия легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, реализуют функции государства, выполняя положения Конституции и

законов Украины, указов Президента Украины, а также нормативных актов органов государственного управления высшего уровня. В процессе исполнительности и распорядительной деятельности ГР действуют властно, применяя различные правовые средства нормотворческого, оперативно-исполнительного (распорядительного) и юрисдикционного (правоохранительного) характера.

Будучи частью государственного аппарата, государственные регуляторы в указанной сфере имеют собственную внутреннюю структуру и штат служащих. Организационная структура государственного аппарата – это разделение на организационно отделенные единицы (структурные подразделения) и сеть управленческих связей в ней. Административно-надзорные полномочия относятся к компетенции должности государственного инспектора, статус которого определяется совокупностью факторов, придающих ему специальный характер: властность, принудительность.

Понятие «статус субъекта права» рассматривается как совокупность, система, комплекс основных прав и обязанностей, принадлежащих субъекту права, установленных нормами права. Относительно органов государственной власти распространенным является отождествление правового статуса с компетенцией. Юридический энциклопедический словарь определяет категорию «статус» как правовое положение субъекта права – гражданина или юридического лица, которое характеризуется и определяется его организационно-правовой формой, уставом, свидетельством о регистрации, правами и обязанностями, ответственностью, полномочиями, что выходят из законодательных и нормативных актов [2, с. 601]. В юридической литературе к элементам правового статуса относят правосубъектность и определенный круг основных прав и обязанностей. Сущность правосубъектности заключается в том, что она определяет те юридически значимые характеристики, которые превращают реальное (персонально индивидуализированное) лицо в носителя того или иного статуса [3, с. 19].

Наиболее проблемным является определение элементного состава статуса субъекта любых правовых отношений, в том числе и административно-правовых.

В.Б. Аверьянов определяет административно-правовой статус как комплекс прав и обязанностей, закрепленных нормами административного права, реализация которых обеспечиваются определенными гарантиями [1, с. 69].

В.В. Коваленко трактует понятие административно-правового статуса как систему конкретно определенных субъективных прав и обязанностей, закрепленных за соответствующим субъектом нормами административного права. То есть, необходимым признаком приобретения лицом административно-правового статуса является наличие у него конкретных субъективных прав и обязанностей, которые реализуются данным лицом как в административных правоотношениях, так и вне их [4].

По мнению В.Т. Белоуса, правовой статус ассоциируется со стабильным правовым состоянием субъекта, а правовое положение рассматривается как динамичное развитие совокупности прав и обязанностей лица, обусловлено его вступлением в те или иные правоотношения [5, с. 124].

А.В. Петришин к элементам правового статуса, кроме прав и обязанностей (полномочий), относит юридическую ответственность [6, с. 41]. Д.Н. Бахрах элементы правового статуса объединяет в определенные группы и уверен, что административно-правовой статус состоит из трех блоков: 1) целевого, определяющего нормы о целях, задачах, функции, а также принципы деятельности; 2) организационно-структурный, который состоит из правовых предписаний, регламентирующих порядок создания, реорганизации, ликвидации органа, его структуру, линейную и функциональную подчиненность; 3) компетенцию как совокупности властных полномочий и подведомственности [7, с. 85].

Как отмечает О. Синкова, особенность административно-правового статуса органа исполнительной власти обусловлена его структурой, имеет сложный характер и определяет его роль в административных правоотношениях.

Основным элементом в структуре административно-правового статуса является компетенция, под которой понимается совокупность прав и обязанностей. К составляющим структуры административно-правового статуса органа исполнительной власти относится



также ответственность, функции, задачи, организация и порядок осуществления деятельности [8].

Рассматривая понятие административно-правового статуса в статике и динамике, необходимо отметить, что при рассмотрении административно-правового статуса в широком смысле можно проследить последовательность стадий приобретения статуса, обладание им и его реализации. И поэтому к элементам административно-правового статуса относят место субъекта в обществе и государстве, его социально-политическую роль и назначение; общую правоспособность; права и обязанности или компетенцию и ответственность; гарантии стабильности и реальности правового состояния субъекта [9, с. 65].

В.Б. Аверьянов относительно субъектов административного права определяет два момента. «С одной стороны, когда речь идет о потенциальной способности субъекта административного права иметь определенные права и исполнять обязанности, акцентируется внимание на его административной правосубъектности. С другой стороны, когда речь идет об имеющихся у того же субъекта прав и обязанностей, то имеется в виду его административно-правовой статус» [1].

Для государственных регуляторов в сфере противодействия легализации доходов, полученных преступным путем, или финансированию терроризма как субъектов административного права административную правоспособность характеризует: 1) юридическая властность действий и распорядительный характер решений, которые ими принимаются; 2) реализация государственных полномочий принудительного характера, применение мер административного принуждения.

Права и обязанности, определяющие административно-правовой статус ГР, возникают и реализуются в сфере государственного управления. Административно-правовой статус реализуется в рамках административно-правовых отношений. Административно-правовой статус ГР в указанной сфере определяет место, которое они занимают в сфере административных правоотношений, и устанавливает пределы их деятельности относительно других субъектов права. Итак, административно-правовой статус ГР представляет собой сложную,

системообразующую государственно-правовую категорию, определяющую нормативно закреплённые и реально применимые на практике положения ГР в системе властных взаимоотношений с другими субъектами права. Таким образом, в административно-правовом статусе ГР все элементы связаны между собой, дополняют друг друга, каждый имеет свое назначение (роль), т. е. составляют целостную систему.

ГР – субъекты государственного финансового мониторинга, созданные для осуществления определенного вида государственной деятельности, олицетворяют управленческие государственно-властные полномочия, выполняя их в установленных законодательством формах. Эти органы являются государственными (публичной институции), им присущи властные полномочия, по которым они имеют право устанавливать формально обязательные правила поведения и добиваться их осуществления установленными законодательством средствами. Административно-правовые нормы права в данной сфере регулируют административно-правовой статус ГР, административно-правовые режимы их деятельности, административный надзор, привлечение к административной ответственности, применение санкций.

ГР – вполне самостоятельные субъекты административных правоотношений (имеют статус самостоятельного участника), характеризуются внешней обособленностью и имеют право осуществлять распорядительную функцию от имени государства. Основным средством (формой) реализации функций ГР можно определить нормотворческую деятельность (нормотворческую компетенцию), поскольку именно установление норм права выступает основным специфическим признаком этого государственного органа. На выполнение нормотворческой компетенции ГР имеют право издавать нормативно-правовые акты в виде приказов, постановлений, инструкций, правил, положений, которые утверждаются и являются обязательными для выполнения.

Основной задачей ГР в сфере противодействия легализации доходов, полученных преступным путем, или финансированию терроризма является обеспечение четкого, единообразного исполнения специальных норм и обще-

обязательных правил, то есть обеспечение законности. Решение данной задачи должно, в частности, осуществляться путем предупреждения, пресечения правонарушений, привлечение к ответственности виновных лиц. При этом ГР наделены полномочиями, которые позволяют не только осуществлять административный надзор, но и влиять в пределах своей компетенции на деятельность поднадзорных объектов. Полномочия по предупреждению правонарушений фактически позволяют ГР выявлять и требовать устранения правонарушений, причин и условий их совершения, то есть принимать меры по предупреждению и предотвращению других правонарушений.

Кроме того, в целях профилактики правонарушений ГР осуществляют методическое и методологическое руководство деятельностью субъектов первичного финансового мониторинга по вопросам своей компетенции, координируют ее, разрабатывают мероприятия по ее совершенствованию.

Так, исследуя административную деятельность таможенных органов, Д.В. Примаченко отмечает и акцентирует внимание на выяснении правовой характеристики функций таможенных органов как органов исполнительной власти, их классификации и решении вопроса относительно нормативного закрепления функций в соответствующих правовых актах, «что имеет не только теоретическое, но и непосредственное практическое значение, поскольку способствует совершенствованию правового статуса таможенных органов, его нормативной регламентации, формированию их оптимальной внутриорганизационной структуры и эффективности их комплексной деятельности» [10].

Важнейшей частью правового статуса ГР является компетенция, которая раскрывает основное содержание административно-правового статуса надзорного органа, а также определяет механизм выполнения возложенных на него задач. В сфере надзорной деятельности компетенционная составляющая статуса ГР в исследуемой сфере полно отражается в возможностях применения мер административного принуждения. Исходя из общепринятой в административно-правовой науке классификации таких мер, можно определить следующую классификацию полномочий



ГР – субъектов административного надзора в этой сфере: 1) полномочия по предупреждению и выявлению правонарушений; 2) полномочия по пресечению правонарушений; 3) полномочия по привлечению виновных лиц к ответственности и наложению мер административных взысканий; 4) полномочия по применению мер административно-процессуального обеспечения.

Административно-правовой статус государственного регулятора как административно-надзорного органа включает в себя следующие основные общие характеристики:

1) место в системе государственных органов;

2) задачи:

– защита прав и законных интересов граждан, общества и государства;

– обеспечение противодействия легализации (отмывания) доходов, полученных преступным путем;

– обеспечение дальнейшего развития Единой государственной информационной системы в сфере предотвращения и противодействия легализации (отмыванию) доходов и финансированию терроризма (далее – ЕДИС);

– предупреждение административных и иных правонарушений;

3) административные функции: административного надзора, административного регулирования (лицензионно-разрешительная, учетно-регистрационная деятельность), административно-права фактов, имеющих юридическое значение (проведение экспертиз, исследований, сертификации, аттестации), функция привлечения субъектов первичного финансового мониторинга к административной и иной правовой ответственности за правонарушения;

4) административная компетенция этого органа – понимается круг специальных вопросов, возникающих в сфере осуществления исполнительной власти, решение которых отнесено к ведению данного органа в соответствии с выполняемыми административными функциями;

5) административно-властные полномочия (административные права и обязанности) ГР;

6) ответственность ГР относительно полноты и профессионализма проведения административно-надзорных мероприятий.

Методы деятельности ГР проявляются только в связях, которые возни-

кают между ГР и СПФМ (субъектами первичного финансового мониторинга) в процессе осуществления административного надзора: плановые и внеплановые проверки, другие надзорные мероприятия. В соответствии со статьей 1 Закона Украины «О центральных органах исполнительной власти» от 17.03.2011 г. № 3166-VI, систему центральных органов исполнительной власти составляют министерства и другие центральные органы государственной власти, поэтому делаем вывод, что ГР относятся к данной системе, а именно: 1) Министерства – центральный орган исполнительной власти; 2) Держфинмониторинг, национальные комиссии – другие центральные органы исполнительной власти.

Также, к субъектам, осуществляющим государственное регулирование и надзор в исследуемой сфере, относятся и Нацбанк, деятельность которого регулируется Законом Украины «О Национальном банке Украины», в котором отсутствуют нормативные положения о функции противодействия легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем. Национальный банк наделен как регулятор надзорными функциями и может применять меры принуждения. НБУ – вполне самостоятельный субъект административных правоотношений (имеет статус самостоятельного участника), характеризуется внешней обособленностью и имеет право осуществлять распорядительную функцию от имени государства.

Рассмотрим основные функции ГР в исследуемой сфере: 1) участвуют в разработке законов и других нормативно-правовых актов, 2) осуществляют административный надзор в сфере противодействия легализации доходов, полученных преступным путем; 3) обеспечивают соблюдение законодательства; 4) самостоятельно выполняют комплекс административно-процессуальных действий в рамках производства по делам об административных правонарушениях.

Именно функциональный подход и лег в основу организации современной системы органов исполнительной власти, ознаменовал собой новый этап построения и развития администрирования в Украине, который кардинально отличается от предыдущих схем организации исполнительной власти. Вопрос о важности и необходимости норматив-

ного закрепления целей и задач деятельности того или иного государственного органа исполнительной власти уже не раз поднимался и обсуждался в научной литературе. Особую актуальность данный вопрос приобрел в свете административной реформы, направленной на совершенствование системы органов исполнительной власти.

Поэтому обязательное нормативное закрепление основных целей и задач государственных регуляторов должно быть непосредственно закреплено в положениях о государственном органе, в которых более четко определить их правовой статус и специализацию деятельности, исходя из функционального подхода. Из анализа нормативно-правовых актов, регулирующих положение о службе или органе исполнительной власти, осуществляющих регулирование и надзор в сфере противодействия легализации доходов, полученных преступным путем, установлено, что не во всех определены, согласно закону, следующие положения:

1. Национальный банк Украины – Законом «О Национальном банке Украины» от 20.05.1999 г. № 679-XIV, редакция от 01.01.2013 г. не определена функция по предотвращению и противодействию легализации доходов, полученных преступным путем среди основных и других функций (Ст.6 Основные функции, Ст.7 Другие функции);

2. Министерство инфраструктуры Украины – Указ Президента Украины от 12.05.2011 г. № 581/2011 (не определено среди направлений деятельности противодействие легализации);

3. Министерство экономического развития и торговли Украины – Указ, Положение от 31.05.2011 г. № 634/2011 (не определено среди направлений деятельности противодействие легализации);

4. В Положении о Министерстве инфраструктуры Украины, утвержденного Указом Президента Украины от 12.05.2011 г. № 581/2011, вообще не определена надзорная деятельность в сфере противодействия легализации доходов, полученных преступным путем, или финансированию терроризма.

Выводы. Реализация нормативных определенных целей, задач и функций ГР зависит от совершенной правовой базы, регулирующей их административно-правовой статус. И надлежащее



правовое обеспечение невозможно без выявления проблем, возникающих в процессе правоприменительной деятельности.

Список использованной литературы:

1. Адміністративне право України : [підручник] / ред. колегія : В.Б. Авер'янов (голова). – К. : Юридична думка, 2004. – Т. 1 : Загальна частина. – 2004. – 584 с.
2. Барахин А.Б. Большой юридический энциклопедический словарь / А.Б. Барахин. – М. : Книжный мир, 2005. – 720 с.
3. Якимов Ю.Я. Статус субъекта административной юрисдикции и проблемы его реализации / Ю.Я. Якимов. – М. : Проспект, 1999. – 200 с.
4. Курс адміністративного права України / за заг. ред. В.В. Коваленка. – К. : Юрінком Інтер, 2012. – 808 с.
5. Білоус В.Т. Координація управління правоохоронними органами України по боротьбі з економічною злочинністю (адміністративно-правовий аспект) : дис. ... докт. юрид. наук : спец. 12.00.07 / В.Т. Білоус. – Ірпінь, 2004. – 444 с.
6. Петришин О.В. Статус службової особи: природа, структура, спеціалізація / О.В. Петришин. – К. : УНКВО, 1990. – 76 с.
7. Бахрах Д.Н. Административное право : [учебник]. / Д.Н. Бахрах. – М. : БЕК, 1996. – 368 с.
9. Сінкова О. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://archive.nbuv.gov.ua/portal/Soc_Gum/Pchdu/2008_1/11.htm.
10. Богданова Н.А. Система науки конституційного права / Н.А. Богданова. – М., Юрист. 2001. – С. 65.
11. Приймаченко Д.В. Адміністративна діяльність митних органів у сфері реалізації митної політики держави : дис. ... докт. юрид. наук : спец. 12.00.07 / Д.В. Приймаченко. – Ірпінь, 2007.

ПОНЯТИЕ И ОСОБЕННОСТИ ПРИКАЗНОГО ПРОИЗВОДСТВА КАК ВИДА ГРАЖДАНСКОГО СУДОПРОИЗВОДСТВА В УКРАИНЕ

Нина ВАЛУЕВА,

старший преподаватель кафедры гражданско-правовых дисциплин
Университета таможенного дела и финансов

Summary

Order production of выступает one of three types of the civil rule-making in Ukraine and is relatively a новым institute for Ukrainian civil procedure. In connection with this, at research of legal природы is conducted the article, essence and features of order production. Order of court as a final act of order production it is necessary to examine as a specific type of court decision and in this connection it is suggested to complement part of a 1 article 208 the Civil процессуального code of Ukraine by a point 3, in that the order of court would confess one of types of court decisions. Researches and prospects of further researches testify in an order production, that order производство- it is an independent, simplified type of production in civil procedure, his indisputability, and also authenticity of writing documents that exceptional nature, документарность, specificity of dispute about a right, presence of declarant (взыскателя) and debtor as parties of order production, legislatively certain and exhaustive list of requirements, after that the order of court, order of court as special form of court decision, can be given out.

Key words: civil rule-making, order production, court order, declarant, debtor, reasons of issuing court order.

Аннотация

В статье акцентируется внимание на том, что приказное производство выступает одним из трех видов гражданского судопроизводства в Украине и является относительно новым институтом для украинского гражданского процесса. Судебный приказ как заключительный акт приказного производства следует рассматривать как специфический вид судебного решения, и в связи с этим предлагается дополнить ч. 1 ст. 208 Гражданского процессуального кодекса (далее – ГПК) Украины п. 3, в котором судебный приказ признавался бы одним из видов судебных решений. Исследования и перспективы дальнейших исследований в приказном производстве свидетельствуют, что приказное производство – это самостоятельный, упрощенный вид производства в гражданском процессе, его бесспорность, а также достоверность письменных документов, которые подтверждают эти требования. Особенности приказного производства являются следующие: упрощенность, исключительность, документарность, специфичность спора о праве, наличие заявителя (взыскателя) и должника как сторон приказного производства.

Ключевые слова: гражданское судопроизводство, приказное производство, судебный приказ, заявитель (взыскатель), должник, основания выдачи судебного приказа.

Постановка проблемы. Желание ускорить гражданский процесс в течение последнего времени усилилось в результате роста динамики общественных отношений и увеличения количества правовых споров. Возникновение приказного производства в национальном процессуальном законодательстве – это продолжение естественного прогресса гражданского процесса, о чем свидетельствует история его развития. Поскольку институт приказного производства является относительно новым институтом для украинского гражданского процесса, он нуждается в детальном и глубоком осмыслении и анализе.

Актуальность темы. Среди современных украинских ученых, которые

занимались исследованием института приказного производства, можно назвать М. Балюк, Я. Зейкана, В. Кравчука, Д. Луспеника, В. Тертишникову, Г. Тимченку, О. Угриновскую, С. Фурсу, С. Чернооченку, М. Штефана, С. Щербак. Однако детальное изучение правовой сущности, понятия и особенностей приказного производства отсутствует.

Цель статьи состоит в определении понятия и сущности приказного производства, исследовании особенностей, которые отличают приказное производство от других видов гражданского судопроизводства в Украине.

Изложение основного материала исследования. Приказное производство хотя и было юридически закреплено