

СУБ'ЄКТИ ПРОФІЛАКТИКИ ПРАВОПОРУШЕНЬ У ФІНАНСОВІЙ СФЕРІ ЗАСОБАМИ АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРАВА

SUBJECTS OF OFFENSE PREVENTION IN THE FINANCIAL SPHERE BY MEANS OF ADMINISTRATIVE LAW

Комарницька І.І., к.ю.н.,
доцент кафедри цивільного права та процесу

*Навчально-науковий інститут права, психології та інноваційної освіти
Національного університету «Львівська політехніка»*

Стаття присвячена науковому аналізу суб'єктів профілактики правопорушень у фінансовій сфері, диференціації цих суб'єктів залежно від специфіки основних сегментів фінансової сфери. Акцентовано, що система суб'єктів профілактики адміністративних правопорушень у фінансовій сфері сформована із фізичних, юридичних осіб, охоплює органи публічного управління, судової влади, органи, адміністрації установ, підприємств, відомств. Деталізовано повноваження суб'єктів профілактики правопорушень у бюджетній, податковій, митній, банківській сфері. Особлива увага присвячена характеристиці правового статусу основних органів публічного управління, що реалізують правоохоронний вплив на посадових осіб та окремих громадян задля нейтралізації негативних чинників, що зумовлюють деліктну поведінку особи у фінансовій сфері, попередження, припинення адміністративних правопорушень фінансового характеру. Наявність спеціальних повноважень щодо профілактики адміністративних правопорушень у фінансовій сфері як пріоритетних для органів влади робить цих суб'єктів спеціалізованими щодо профілактики цих адміністративних правопорушень. Відзначено, що, реалізуючи протидію правопорушенням у фінансовій сфері, органи публічного управління залучають як систему засобів фінансового права, так і винятково адміністративно-правові засоби. При цьому вони перебувають у такому нерозривному зв'язку, що використання їх поодиночі практично неможливе. Встановлено, що апробація адміністративно-правових засобів профілактики правопорушень у фінансовій сфері пов'язана з реалізацією субстанційних та діяльнісних правових явищ. За допомогою цих інструментів конкретні суб'єкти фінансових правовідносин досягають публічно-правової мети. Вони здатні позитивно впливати на правовідносини щодо створення, розподілу, перерозподілу і використання централізованих і децентралізованих грошових фондів, фінансових ресурсів та фінансових активів держави задля задоволення господарських потреб, реалізації публічно-правових послуг, гарантування здійснення державою її функцій.

Ключові слова: профілактика, правопорушення, фінансова сфера, засоби адміністративного права, правопорушення у податковій сфері, правопорушення в бюджетній сфері, митні правопорушення, правопорушення у банківській сфері.

The article is devoted to the scientific analysis of the subjects of crime prevention in the financial sphere, the differentiation of these subjects depending on the specifics of the main segments of the financial sphere. It is emphasized that the system of subjects of prevention of administrative offenses in the financial sphere is formed of individuals, legal entities, includes public administration bodies of the judiciary, bodies, administrations of institutions, enterprises, departments. The powers of the subjects of crime prevention in the budget, tax, customs and banking spheres are detailed. Particular attention is paid to characterizing the legal status of the main public administration bodies that exercise law enforcement influence on officials and individuals in order to neutralize the negative factors that cause delinquent behavior in the financial sector, prevention, termination of administrative offenses of a financial nature. The existence of special powers for the prevention of administrative offenses in the financial sphere as a priority for the authorities makes these entities specialized in the prevention of these administrative offenses. It is noted that when implementing counteraction to offenses in the financial sphere, public administration bodies involve both the system of financial law and exclusively administrative and legal means. At the same time, they are so inextricably linked that it is almost impossible to use them alone. It is established that the approbation of administrative and legal means of crime prevention in the financial sphere is associated with the implementation of substantive and activity legal phenomena. With the help of these tools, specific subjects of financial relations achieve a public law goal. They can positively affect the legal relationship for the creation, distribution, redistribution and use of centralized and decentralized funds, financial resources and financial assets of the state to meet economic needs, the implementation of public services, ensuring the implementation of its functions.

Key words: prevention, offenses, financial sphere, means of administrative law, offenses in the tax sphere, offenses in the budget sphere, customs offenses, offenses in the banking sphere.

Втілення в життя системи адміністративно-правових засобів профілактики правопорушень у фінансовій сфері пов'язане з реалізацією субстанційних та діяльнісних правових явищ, за допомогою яких конкретні суб'єкти фінансових правовідносин досягають публічно-правової мети щодо реалізації профілактики деліктів, які досягають на правовідносини щодо створення, розподілу, перерозподілу і використання централізованих і децентралізованих грошових фондів, фінансових ресурсів та фінансових активів держави задля задоволення господарських потреб, реалізації публічно-правових послуг, гарантування здійснення державою її функцій.

Метою функціонування суб'єктів профілактики правопорушень у фінансовій сфері є правоохоронний вплив на посадових осіб та окремих громадян задля нейтралізації негативних чинників, що зумовлюють деліктну поведінку особи у фінансовій сфері, попередження, припинення фінансових проступків.

Система суб'єктів профілактики правопорушень у фінансовій сфері охоплює широке коло органів публічного управління, місцевого самоврядування та фізичних

і юридичних осіб, які самі виступають учасниками фінансових правовідносин.

Термін «суб'єкт» тлумачиться як особа або організація, що виконує функцію носія певних прав і обов'язків [1, с. 814].

При цьому специфікою суб'єктів профілактики адміністративних правопорушень у фінансовій сфері є наявність прав та обов'язків щодо здійснення контрольних, наглядових функцій, застосування заходів інформаційного характеру, адміністративно-примусових заходів із метою протидії фінансовим деліктам.

Система суб'єктів профілактики адміністративних правопорушень у фінансовій сфері сформована з фізичних, юридичних осіб, охоплює органи публічного управління і судової влади, органи, адміністрації установ, підприємств, відомств, тощо [2, с. 376].

До переліку суб'єктів профілактики адміністративних правопорушень у фінансовій сфері належать Міністерство фінансів України, Рахункова палата, Державна казначейська служба України, Державна служба фінансового моніторингу України, ОВС, фіскальні органи (органи ДПС),

податкова міліція, Національна комісія, що здійснює державне регулювання у сфері ринків фінансових послуг, митні органи, Державна аудиторська служба, Національний банк, Пенсійний фонд України і Фонд соціального страхування України, Державна комісія з цінних паперів та фондового ринку, Державна служба фінансового моніторингу України, Національне антикорупційне бюро України, правоохоронні органи, їхні посадові особи, Уповноважений Верховної Ради України з прав людини, суди, громадські організації, громадяни.

Специфіка основних сегментів фінансової сфери дає змогу диференціювати цих суб'єктів на чотири групи: 1) суб'єкти профілактики правопорушень у бюджетній сфері; 2) суб'єкти профілактики правопорушень у податковій сфері; 3) суб'єкти профілактики правопорушень у митній сфері; 4) суб'єкти профілактики правопорушень у банківській сфері.

Реалізуючи протидію правопорушенням у бюджетній сфері, органи публічного управління залучають як систему засобів фінансового права, так і винятково адміністративно-правові засоби. При цьому вони перебувають у такому нерозривному зв'язку, що використання їх поодиноці практично неможливе. Важливим також є те, що сам інститут фінансового контролю є комплексним правовим інститутом, в якому чітко простежуються інструменти адміністративного права, що реалізуються щодо зупинення протиправної діяльності у фінансовій сфері, у тому числі й бюджетній, вилучення документів та предметів, які її стосуються, прийняття управлінських рішень, які запобігають вчиненню аналогічних проступків у майбутньому.

Загалом систему суб'єктів профілактики деліктів у бюджетній сфері вітчизняні науковці трактують доволі широко, зокрема вважаючи, що до неї входять Верховна Рада України, в тому числі Комітет Верховної Ради України з питань бюджету, Рахункова палата, Міністерство фінансів України, Державна казначейська служба України, Державна аудиторська служба України [3, с. 251–263].

Важливими суб'єктами профілактичного впливу є система правоохоронних органів, зокрема підрозділи Міністерства внутрішніх справ України, Національна поліція, прокуратура, фіскальні органи, Служба безпеки України податкова міліція; Національне антикорупційне бюро, інші суб'єкти правоохоронної діяльності.

Профілактична діяльність Верховної Ради України проявляється через широке коло повноважень щодо формування державного бюджету, заслуховування звітів про його виконання, що супроводжується можливістю прийняття нормативно-правових актів, які слугують основою для усунення системних причин та умов вчинення правопорушень у бюджетній сфері. Суб'єктом безпосередньої профілактичної діяльності, який діє від імені Верховної Ради України, є також Комітет Верховної Ради України з питань бюджету. Згідно з додатком до Постанови Верховної Ради України від 29 вересня 2019 р. № 19-ІХ «Про перелік, кількісний склад і предмети відання комітетів Верховної Ради України дев'ятого скликання», цей комітет, окрім законопроектної роботи, попереднього розгляду питань, які належать до повноважень Верховної Ради України, здійснює функцію контролю за дотриманням бюджетного законодавства, реалізує контрольну діяльність щодо державної бюджетної політики і міжбюджетних відносин, бюджетного процесу, зокрема середньострокового бюджетного планування, звітування щодо виконання бюджету; його контрольні повноваження стосуються державного внутрішнього і зовнішнього боргу, функціонування Рахункової палати, державних фінансових органів, контрольних органів, зокрема Державної аудиторської служби України, аналізу безпосереднього впливу проєктів нормативно-правових актів на показники бюджету та бюджетні відносини [4].

Державна казначейська служба України діє на основі Положення про Державну казначейську службу України, затвердженого Постановою Кабінету Міністрів України від 15 квітня 2015 р. № 215 [5]. Спрямованістю на профілактику правопорушень у бюджетній сфері відзначаються контрольні повноваження Державної казначейської служби України щодо обліку надходжень і витрат державного та місцевих бюджетів, формування фінансової і бюджетної звітності розпорядниками й одержувачами бюджетних коштів, відповідності кошторисів розпису бюджету, відповідності бюджетних зобов'язань асигнуванням та паспорту бюджетної програми. Особливою увагою у цій сфері слід відзначити повноваження Державної казначейської служби щодо надання попередження щодо неналежного виконання бюджетного законодавства та пред'явлення вимоги, яка стосується усунення порушення бюджетного законодавства. Ця служба володіє повноваженнями щодо складення протоколів про згадані порушення бюджетного законодавства задля припинення незаконної діяльності. Нею здійснюється зупинка операцій із бюджетними коштами, призупинення бюджетних асигнувань [5].

Органи фінансового контролю тісно взаємодіють із правоохоронними органами та іншими органами публічного управління щодо профілактики правопорушень у бюджетній сфері.

Правоохоронні органи та органи публічного управління залучаються органами державного фінансового контролю, які координують із ними свою роботу. Така взаємодія стосується діяльності органів фінансового контролю з органами місцевого самоврядування, виконавчої влади, фіскальними органами, прокуратурою, Національною поліцією, Службою безпеки України щодо протидії деліктам у бюджетній сфері.

Особливе місце в системі суб'єктів боротьби з податковими правопорушеннями законодавець присвятив податковій міліції, відвівши регламентації її правового статусу цілий розділ XVIII² Податкового кодексу України. Зокрема, в кодексі зазначено, що завданням податкової міліції є запобігання кримінальним та іншим правопорушенням у сфері оподаткування та бюджетній сфері, їх розкриття, розслідування та провадження у справах про адміністративні правопорушення; розшук осіб, які переховуються від слідства та суду за кримінальні та інші правопорушення у сфері оподаткування та бюджетній сфері [6]. У структурі податкової міліції вирізняють головні управління (управління, відділи, відділення, сектори), аналогічні підрозділи контролюючих органів в АРК, областях, округах, містах Києві та Севастополі, управління, головні відділи (відділи, відділення, сектори) податкової міліції відповідних державних податкових інспекцій у районах, містах (крім міст Києва та Севастополя), районах у містах, міжрайонних, об'єднаних та контролюючих органах [6].

Окремої уваги у досліджуваній сфері заслуговує профілактична діяльність Національної поліції України, основним суб'єктом реалізації якої є Департамент захисту економіки Національної поліції, що стосується виявлення причин та умов, що зумовлюють вчинення правопорушень у сфері економіки, застосування заходів щодо їх усунення. Серед його важливих функцій є [7] формування нормативно-правової основи боротьби з такими правопорушеннями, автоматизованих інформаційних систем, що допомагають правоохоронній діяльності, оперативного-пошукових обліків, систематизації, вивчення, аналізу та оцінки інформації щодо попередження правопорушень у цій сфері, підготовки інформаційно-аналітичних документів, внесення пропозицій, які сприятимуть прийняттю ефективних профілактичних заходів, контролю за усуненням виявлених умов, що спонукають до вчинення правопорушень, тощо [8, 151–158].

У розвинутих демократичних державах наявна практика створення спеціальних органів, головним завданням яких

є протидія податковим деліктам. Зокрема, такими є Служба внутрішніх доходів, що є підрозділом Міністерства фінансів США, Центру щодо збору та обробки інформації про фінансові операції Австралії. У Республіці Білорусь діє Департамент фінансових розслідувань Комітету державного контролю Республіки Білорусь, органи фінансової поліції Республіки Казахстан. Зокрема, Службою внутрішніх доходів реалізуються контрольні повноваження щодо своєчасності сплати податків, дотримання вимог щодо подання податкових декларацій, стягнення податкових заборгованостей, штрафів із платників податків [9, с. 129].

Прикладом протидії корупційним діям у податковій сфері як засадничої умови профілактики усіх податкових правопорушень є робота Управління з питань запобігання та виявлення корупції, що реалізує заходи щодо запобігання, виявлення та припинення правопорушень, пов'язаних із корупцією в системі ДПС. У повідомленнях ДПС, розміщених на відомчому сайті, постійно розміщується інформація щодо способів комунікації з Управлінням з питань запобігання та виявлення корупції ДПС задля подолання незаконної діяльності працівників ДПС [10].

Митно-тарифне регулювання формує фундамент зовнішньоекономічної діяльності держави загалом, комплексно впливає на фінансову систему України. Досягнення мети митно-тарифного регулювання можливе завдяки комплексному врегулюванню низки питань щодо розміру мита, визначення митної вартості, коду товару відповідно до товарної номенклатури зовнішньоекономічної діяльності, країни походження товару [11, с. 31, 60].

Безпосереднє втілення заходів митно-тарифного регулювання покладено на митні органи, які під час здійснення митної справи застосовують заходи тарифного та нетарифного регулювання щодо переміщення через митний кордон товарів [12, с. 31, 60]. Саме вони перевіряють правильність декларування товарів, визначення коду товару відповідно до УКТ ЗЕД та митної вартості товару, належність сплати мита, ПДВ, акцизного збору та митних зборів, що безпосередньо пов'язано з реалізацією тарифних регуляторів та попередженням вчинення фінансових правопорушень у митній сфері.

Державна митна служба як основний суб'єкт профілактики порушень митних правил створена у 2019 році та функціонує як центральний орган виконавчої влади, на який покладено формування, реалізацію державної митної політики, а також протидію правопорушенням під час реалізації законодавства у митній сфері. Основними підрозділами в структурі цієї служби, які реалізують профілактику правопорушень у митній сфері, є Департамент організації митного контролю, Департамент забезпечення митного оформлення, Департамент запобігання та протидії контрабанді та порушенням митних правил, Департамент організації митного аудиту, Департамент із напрямку реалізації правових питань, Відділ у сфері запобігання, виявлення та протидії корупції та інші підрозділи [13].

Національний банк, ДПС України є важливими суб'єктами профілактики адміністративних деліктів щодо переміщення товарів та валюти через митний кордон, що вчиняються юридичними особами і за які передбачене застосування адміністративно-господарських санкцій, заходів адміністративного впливу.

Адміністративні правопорушення у банківській сфері є невід'ємною частиною фінансово-економічних проступків.

Система заходів профілактики деліктної поведінки у банківській сфері на спеціальному рівні реалізується за допомогою спеціального законодавства, серед якого важлива роль відведена Положенню про застосування Національним банком України заходів впливу, затвердженого Постановою Правління Національного банку України від 17.08.2012 № 346 [14].

Це один із головних нормативно-правових актів, що визначає порядок застосування НБУ заходів запобігання правопорушенням в банківській сфері, порядку забезпечення законності діяльності банківських установ та заходи впливу на недобросовісних суб'єктів надання банківських послуг.

Відповідно до цього положення Національний банк реалізує контрольні повноваження щодо суб'єктів надання банківських послуг за зобов'язує банки усувати порушення у діяльності, припиняти ризикову діяльність. Наявність факту здійснення ризикової діяльності банками визначає Правління Національного банку або Комітет із питань нагляду. Особливо слід наголосити, що НБУ володіє правом застосовувати широкий спектр заходів для забезпечення приведення діяльності банків до законодавчих вимог. Серед них – застосування такого заходу впливу, як застереження, що застосовується з метою усунення банком порушення банківського, валютного законодавства, законодавства з питань фінансового моніторингу, нормативних вказівок НБУ тощо.

Не менш важливими повноваженнями наділений Комітет із питань нагляду та регулювання діяльності банків, нагляду (оверсайту) платіжних систем Національного банку України, діяльність якого стосується забезпечення стабільності банківської системи загалом та координації діяльності усіх учасників реалізації банківського нагляду і застосування заходів впливу за порушення банківського законодавства, попередження деліктної поведінки у банківському секторі.

На запобігання протиправної діяльності скеровується робота й самих банківських установ, у структурі яких є служби безпеки банків. Проте у разі неможливості здійснення самотужки заходів щодо попередження та припинення правопорушень у банківській сфері служба безпеки банку звертається за допомогою до правоохоронних органів. Так, із профілактичною метою залучаються оперативні підрозділи МВС України, наприклад для запобігання шахрайству в зазначеній сфері, незаконним кредитним операціям, «відмиванню» грошей через банківську систему на національному й міжнародному рівнях [15, с. 258; 16].

Висновки. Зважаючи на зазначене, наявність спеціальних повноважень щодо профілактики адміністративних правопорушень у фінансовій сфері як пріоритетних для органів влади робить цих суб'єктів спеціалізованими щодо профілактики адміністративних правопорушень у сфері власності. Їхня робота щодо профілактики адміністративних правопорушень у фінансовій сфері є різноманітною, передбачає потребу володіння ґрунтовними знаннями щодо різних сегментів фінансової сфери, проте вся вона здійснюється на засадах професійності, демократизму, гуманізму, інтеграції зусиль та диференціації компетенції і функцій.

ЛІТЕРАТУРА

1. Лиховид В.І. Профілактика як дійсний засіб попередження росту злочинності. *Вісник Запорізького юридичного інституту*. 2001. № 3. С. 199–203.
2. Словник української мови : в 11 т. / за ред. Білодід І.К. та ін. Київ: Наукова думка, 1970–1980. Т. 9. 1978. 916 с.
3. Василичук В.І., В.Р. Сливенко Правовий статус суб'єктів профілактики злочинів у бюджетній сфері. *Науковий вісник Львівського державного університету внутрішніх справ. серія юридична*. 2013. Вип. 2. С. 251–263. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Nvldvvs_2013_2_30.
4. Комітет Верховної Ради України з питань бюджету. Предмети відання Комітету URL: http://budget.rada.gov.ua/news/Pro_Komitet/Predmet_vidannya_Komit73956.html.
5. Положення про Державну казначейську службу України: постанова Кабінету Міністрів України від 15 квітня 2015 р. № 215. *Офіційний вісник України*. 2015 р. № 33. С. 27.

6. Податковий кодекс України від 02.12.2010 № 2755-VI *Офіційний вісник України*. 2010 р. № 92, том 1, С. 9.
7. Про затвердження Положення про Департамент захисту економіки Національної поліції України : Наказ Національної поліції України від 07.11.2015 р. № 81. *Офіційний сайт Національної поліції України*. URL: <http://www.npu.gov.ua/uk/publish/article/1813727>.
8. Толочко В.В. Профілактична діяльність органів Національної поліції України щодо забезпечення економічної безпеки. *Науковий вісник публічного та приватного права*. Випуск 6, том 2, 2018. С. 151–158.
9. Костюк Б.В. Особливості участі підрозділів податкової міліції у здійсненні податкового аудиту в умовах реформування її організаційної структури. *Науковий вісник Херсонського державного університету. Сер. : Економічні науки*. 2017. Вип. 24(2). С. 128–131. URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/Nvkhdu_en_2017_24\(2\)_30](http://nbuv.gov.ua/UJRN/Nvkhdu_en_2017_24(2)_30).
10. Про порушення правил етичної поведінки працівниками ДПС можна поінформувати різними каналами зв'язку. URL: <https://tax.gov.ua/media-tsentr/antikoruptionsna-diyalnist/416536.html>.
11. Терещенко С. Основи митного законодавства України: Питання теорії та практики зовнішньоекономічної діяльності: Навч. посіб. Київ: АТ «Август», 2001., 422 с.
12. Науменко В.П., Пашко П.В., Руссков В.А. Митне регулювання зовнішньоекономічної діяльності в Україні. 2.вид., перероб. і доп. Київ : Знання, 2006. 394 с.
13. Мінфін затвердив структуру головного апарату нової митниці і штатний розпис. URL: <https://www.epravda.com.ua/news/2019/09/2/651178/>.
14. Положення про застосування Національним банком України заходів впливу, затвердженого Постановою Правління Національного банку України від 17.08.2012 № 346 *Офіційний вісник України*. 2012. № 72. С. 21.
15. Фінагеев В.О. Взаємодія оперативних підрозділів зі службами банківської безпеки у протидії шахрайству в сфері кредитування. *Юридичний часопис Національної академії внутрішніх справ*. 2016. № 1. С. 252–264. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/aymvs_2016_1_23c_258.
16. Особливості профілактики злочинних посягань у сфері банківського кредитування URL: <http://uareferat.com/ukr/details/4415>.