

## ПРОФІЛАКТИКА ПРАВОПОРУШЕНЬ У ФІНАНСОВІЙ СФЕРІ ЗАСОБАМИ АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРАВА

**КОМАРНИЦЬКА Ірина Іванівна - к.ю.н., доцент кафедри цивільного права та процесу Навчально-наукового інституту права, психології та інноваційної освіти Національного університету «Львівська політехніка»**

<https://orcid.org/0000-0003-4314-877X>

УДК 342.92: 342.7

DOI 10.32782/NP.2020.4.32

*Стаття посвячена научному аналізу адміністративних деліктів, що виникають в різних сегментах фінансової сфери, диференціації профілактики податкових, бюджетних правопорушень, правопорушень в банківській сфері, таможенних правопорушень фінансового характеру, визначенню специфіки системи адміністративно-правових засобів профілактики правопорушень в фінансовій сфері. Особливу увагу приділено визначенню суб'єктів профілактики цих правопорушень, специфіки їх взаємодія, поєднання адміністративних і фінансових інструментів протидії деліктам фінансового характеру, що ними реалізуються.*

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

### Вступ

Система адміністративно-правових засобів профілактики правопорушень у фінансовій сфері охоплює взаємопов'язані субстанційні і діяльнісні правові явища, за допомогою яких конкретні суб'єкти правовідносин здатні досягти публічно-правової мети щодо реалізації профілактики деліктів, які посягають на правовідносини щодо створення, розподілу, перерозподілу і використання централізованих і децентралізованих грошових фондів, фінансових ресурсів та фінансових активів держа-

ви задля задоволення господарських потреб, реалізації публічно-правових послуг, гарантування здійснення державою її функцій.

### Постановка проблеми

Фінансові заходи життєдіяльності суспільства є визначальними при задоволенні потреб малозахищених верств населення, реалізації публічно-правових послуг, гарантування здійснення державою її функцій.

Засоби адміністративного права є своєрідними інструментами, які нейтралізують небезпечні чинники, що детермінують деліктну поведінку фінансового характеру, здійснюють попереджувальний вплив з метою запобігання вчиненню податкових, бюджетних правопорушень, правопорушення у банківській сфері, фінансових правопорушень у митній сфері та інших фінансових проступків.

Комплексне розуміння змісту адміністративно-правових засобів профілактики правопорушень у фінансовій сфері можливе за умови визначення найважливіших особливостей різних сегментів фінансової сфери, специфіки податкових, бюджетних правопорушень, правопорушення у банківській сфері, фінансових правопорушень у митній сфері та інших фінансових проступків, особливостей таких засобів в системі інструментів адміністративного права.

### Стан дослідження проблеми

Теоретичну основу дослідження формують наукові дослідження низки науковців, серед яких вчені: Г. Грянка, С. Кравчук, Т. Ска-

кун, О. Заяць, Д. Кобелько, О. Комаров, Ю. Назар, І. Проць, І. Петрик, І. Романенко, О. Серих та інші.

Водночас наявні дослідження виявилися недостатніми задля комплексного розуміння специфіки профілактики правопорушень у фінансовій сфері засобами адміністративного права. Фрагментарність та розмитість правового аналізу окремих правових аспектів проблеми визначає потребу оновлення наукових положень, що стосуються профілактики правопорушень у фінансовій сфері.

**Метою статті** є науковий аналіз профілактики правопорушень у фінансовій сфері засобами адміністративного права.

**Наукова новизна** статті проявляється в тому, що в роботі здійснено комплексний актуальний аналіз адміністративних деліктів, що виникають у різних сегментах фінансової сфери, диференціації профілактики податкових, бюджетних правопорушень, правопорушення у банківській сфері, митних правопорушень фінансового характеру в нашій країні. Дістав подальший розвиток аналіз діяльності суб'єктів профілактики цих правопорушень, специфіки їх взаємодії, поєднання адміністративних і фінансових інструментів протидії деліктам фінансового характеру.

#### **Виклад основного матеріалу**

Фінансова сфера суспільних відносин стосується створення, розподілу і перерозподілу фондів фінансових ресурсів, фінансових активів держави. У перекладі з французької «фінанси» (finances) означає кошти, а на латині financia – це прибуток. Тобто категорія фінансів символізує певні грошові кошти, які перебувають у розпорядженні держави чи юридичної особи [1, с. 724], систему грошових відносин чи грошових коштів держави [2, с. 598], специфіку системи економічних, правових відносин, що пов'язані з формуванням, розподілом та перерозподілом, використанням грошових коштів [3, с. 15].

Своєрідність сфери фінансових відносин зумовлює й специфіку засобів профілактики правопорушень, які вчиняються у фінансовій сфері.

Різні, на перший погляд, адміністративно-правові засоби профілактики правопорушень у фінансовій сфері, водночас утворюють стійку систему, що дає змогу суб'єктам фінансового контролю, правоохоронним та іншим органам і громадянам, їхнім об'єднанням та іншим суб'єктам здійснювати протидію правопорушенням фінансового характеру, встановити причини і умови вчинення проступків у фінансовій сфері, нейтралізувати чинники, які детермінують деліктну поведінку, здійснювати попереджувальний вплив задля запобігання вчиненню податкових, бюджетних правопорушень, правопорушення у банківській сфері, фінансових правопорушень у митній сфері та інших фінансових проступків.

Ця система стосується протидії досить широкого кола адміністративних деліктів. Слід диференціювати профілактику податкових, бюджетних правопорушень, правопорушення у банківській сфері, в тому числі щодо валютного регулювання, грошово-касових операцій, загальнообов'язкового соціального страхування та профілактику фінансових правопорушень у митній сфері.

Правопорушень у бюджетній сфері, на профілактику яких спрямовуються засоби адміністративного права, становлять широкий перелік протиправних діянь, деталізованих у Бюджетному кодексі України та КУпАП. Зокрема в ст. 116 БК України законодавець визнав порушенням бюджетного законодавства діяння, що полягає у порушенні учасником бюджетного процесу визначених БК України чи іншим бюджетним законодавством норм, які стосуються формування, розгляду, ухвалення, внесення змін, виконання бюджету, представлення звіту щодо його виконання. При цьому законодавцем у ст. 116 БК України деталізовано й різновиди таких деліктів. До правопорушень у бюджетній сфері можна теж віднести правопорушення, визначені ст. 164-19 КУпАП, які стосуються порушення порядку надання інформації, необхідної для здійснення оцінки фіскальних ризиків, та невжиття заходів у сфері управління фіскальними ризиками, оскільки вони стосуються визначення чинників, які зумовлюють зменшення надходжень бюджету, потребу додаткових витрат бюджету, зростання дефіциту

бюджету, державного (місцевого) боргу порівняно з плановими бюджетними показниками.

Суб'єктами згаданих правопорушень, здебільшого, є посадові особи Міністерства фінансів України, керівники та службовці органів, що здійснюють казначейське обслуговування бюджетних коштів, інших розпорядників коштів державного бюджету, органів публічного управління.

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

Профілактика правопорушень у бюджетній сфері становить багаторівневу систему заходів соціального, спеціального, індивідуального характеру, які спрямовані на виявлення причин, умов вчинення адміністративних проступків та бюджетних правопорушень як різновиду фінансових правопорушень, усунення чинників, які визначають незаконну діяльність посадової особи щодо формування, розгляду, ухвалення, внесення змін, виконання бюджетів усіх рівнів, попереджувального впливу на посадових осіб, які можуть вчинити деліктне діяння у бюджетній сфері, мінімізації або нейтралізації впливу діянь, що породжують такі делікти, визначення шляхів, засобів потрібного для цього впливу на діяльність потенційного правопорушника. В ході реалізації профілактики правопорушень у бюджетній сфері засоби адміністративного права тісно переплетені з засобами фінансового права, а їх роздільне існування неможливе [4, с. 324].

Другим є сегмент податкових відносин фінансової сфери. Говорячи про профілактику правопорушень у податковій сфері, маємо на увазі правопорушення щодо справляння та адміністрування сплати податків, зборів, порушення порядку реалізації прав платників податків і зборів, прав, обов'язків, компетенції контролюючих органів та суб'єктів адміністрування податків, зборів, інше порушення податкового законодавства.

Широкий перелік правопорушень платників податків та суб'єктів адміністрування їхньої сплати передбачений в КУпАП. Зокрема до таких проступків законодавець відніс правопорушення, що стосуються ведення податкового обліку, надання аудиторських висновків (ст. 163-1), полягають у неподанні чи несвоєчасному поданні платіжних доручень на перерахування належних до сплати податків та зборів (обов'язкових платежів) (ст. 163-2), невиконанні законних вимог посадових осіб податкових органів (ст. 163-3), порушенні порядку утримання та перерахування податку на доходи фізичних осіб і подання відомостей про виплачені доходи (ст. 163-4), порядку справляння та сплати туристичного збору (ст. 163-17), порядку припинення юридичної особи або підприємницької діяльності фізичної особи - підприємця (ст. 166-6), тощо.

Профілактика правопорушень у податковій сфері засобами адміністративного права потребує скоординованої діяльності суб'єктів податкового контролю, правоохоронних органів та громадськості задля нейтралізації економічних, правових, моральних, організаційних, технічних та інших причин вчинення деліктів, що стосуються порушення порядку справляння та адміністрування сплати податків, зборів, порядку реалізації прав платників податків і зборів, прав, обов'язків, компетенції контролюючих органів та суб'єктів адміністрування податків, зборів, іншого порушення податкового законодавства. При цьому адміністративно-правові засоби постають системою субстанційних (адміністративно-правові норми щодо профілактики деліктів в податковій сфері, акти індивідуальної дії щодо потенційних правопорушників (регулятивні та охоронні акти)) та діяльнісних інструментів, що реалізуються в комплексі з заходами організаційного, управлінського та морально-виховного, технічного та іншого характеру.

Ще одним є сегмент митних правовідносин фінансової сфери. Окремими авторами проступки у митній сфері класифіковано на кілька блоків, зокрема проступки у місцях переміщення предметів через митний кордон (ст. 468, 469, 471 МКУ), які вчиняються у зв'язку з оформленням митних документів (ст. 472, 474 МКУ); стосуються порушення термінів доставлення товарів й документів у митни-

цю призначення (ст. 470, 473, 475 МКУ), які стосуються митних режимів (ст. 477-481 МКУ) та проступки, які пов'язані з ухиленням від сплати митних платежів (ст. 483-485 МКУ) [5, с. 107].

Митні правопорушення загалом, як і митні правопорушення фінансового характеру є специфічною групою деліктних проявів. Їх специфіка зумовлена тим, що вони, як правило, є продовженням ланцюга іншої протиправної діяльності щодо здійснення фіктивної діяльності, порушення порядку здійснення ЗЕД та підприємницької діяльності, зокрема зайняття окремими видами підприємництва без належних дозвільних документів, ліцензій, тощо [6, с. 452].

У вітчизняній літературі профілактику порушень митних правил визначають як багаторівневу систему заходів, що реалізуються державними, недержавними органами, підприємствами, установами та організаціями та громадянами щодо мінімізації та нейтралізації причин вчинення деліктів [7, с. 171-174], або як скоординовану діяльність різних гілок влади, підприємств, громадськості щодо застосування системи заходів задля припинення незаконного переміщення товарів через митний кордон, заборонених чи щодо переміщення яких є відповідні обмеження, застосування покарання, виявлення причин та умов скоєння таких деліктів та запобігання подальшому їх вчиненню [8, с. 95-101].

На нашу думку, профілактика фінансових правопорушень у митній сфері засобами адміністративного права є особливим напрямом протидії правопорушенням фінансового характеру, та має на меті встановлення причин і умов вчинення таких адміністративних проступків митного та митно-тарифного характеру, нейтралізації чинників, які визначають таку діяльність як протиправну, реалізацію попереджувального впливу на митні та митно-тарифні відносини і здійснення попередження і припинення деліктів, що з ними пов'язані.

З цього приводу цікавим є досвід США, Сінгапуру, Великої Британії та Швеції у формуванні системи, здатної ефективно протидіяти порушенням митних правил. Цінним з цього приводу є досвід Митної служби США, Агентства прикордонного контролю Велико-

британії (UK Border Agency), Митної служби Румунії (DGV). В основі сучасних систем організації митної справи кілька інновацій, впровадження яких є запорукою ефективної протидії митним правилам. Серед таких: комп'ютеризація та автоматизація усіх процесів, що пов'язані з митним контролем та митним оформленням (щодо операцій імпортерів, експортерів, їх митних правопорушень), при цьому інформаційна система повинна наповнюватися інформацією з різних джерел (правоохоронні, митні органи, громадськість); можливість переведення більшості адміністративних послуг митних органів в режим «єдиного вікна», створення системи незалежних перевірок діяльності митних органів з розробленням напрямів удосконалення організації митної справи; посилення аналітичної обробки статистичних даних задля встановлення причин та деліктів митного характеру [9, с. 174; 10; 11, с. 162-164].

Слід акцентувати на важливості напрямів організаційно-технічного супроводу профілактики фінансових правопорушень в митній сфері. Важливим є удосконалення інформаційних технологій, залучених до обробки інформації у митній сфері, налагодження всеосяжної автоматизації процедур митного контролю, митного оформлення, нарахування митних платежів, формування засобів захисту від несанкціонованого втручання в систему митних органів.

Особливо важливими є банківські правопорушення у фінансовій сфері. Профілактика адміністративних правопорушень у банківській сфері стосується різних видів протиправних діянь, які завдають істотних збитків не лише комерційним банкам та кредитним установам, що діють в рамках загального грошово-кредитного механізму у сфері банківського кредитування, та вкладникам, а й негативно впливають на функціонування усієї економічної системи держави, завдають шкоди державним інтересам, що пов'язані з уникненням інфляційних процесів, знецінення національної валюти.

Система соціальних, економічних, організаційних та інформаційних заходів профілактичної спрямованості, що застосовується органами публічного управління, є запорукою подолання проблем, що негативно познача-

ються на стабільності банківської системи, та водночас створюють умови для зменшення кількості деліктних проявів у банківській сфері. Здійснюється опосередкований вплив через загальносоціальні заходи профілактичної спрямованості на банківську сферу задля усунення чинників, які негативно впливають на реалізацію прав кредиторів, споживачів банківських послуг і розвиток банківської інфраструктури загалом.

В структурі НБУ є низка інституційних утворень, які володіють широким колом повноважень для нейтралізації причин та умов вчинення деліктів у банківському секторі. До таких належить Департамент банківського нагляду НБУ, який реалізує повноваження щодо захисту інтересів вітчизняних та іноземних банків, зменшення можливих ризиків у банківському секторі, захист інтересів вкладників і кредиторів, здійснення оперативного реагування на відомі факти порушення вимог банківського законодавства, нормативних вказівок НБУ, організує і проводить заходи, які стосуються приведення банківських операцій з пов'язаними особами у відповідність нормативних вимог, тощо [12].

В банківській системі повноваженнями щодо перевірки законності функціонування банківських структур наділений департамент виїзних перевірок НБУ [13]. Не менш важливими повноваженнями наділений Комітет з 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 та застосування заходів впливу за порушення банківського законодавства, попередження деліктної поведінки у банківському секторі.

Зважаючи на специфіку різних сегментів фінансової сфери (бюджетного, банківського, митного, тощо), основним напрямом застосування засобів адміністративного права у них усіх є правоохоронний вплив, пов'язаний з цілеспрямованим впливом на посадових осіб та окремих громадян задля попередження, припинення проступків фінансових проступків та застосування адміністративного покарання за їх вчинення.

## **Висновки**

На шляху втілення сучасних реформ у фінансовій сфері законодавець повинен враховувати специфіку різних сегментів фінансової сфери, сформувати нормативно-правове підґрунтя для реалізації адміністративно-правових засобів профілактики деліктної поведінки фінансового характеру, зважати на системність таких засобів та потребу їхнього комплексного розгляду та унормування. Створення такого нормативно-правового підґрунтя ще не завершене та потребує теоретичної основи, що визначає специфіку системи адміністративно-правових засобів профілактики правопорушень у фінансовій сфері в Україні.

## **Література**

1. Ушаков Д. Н. Толковий словарь современного русского языка. Москва: «Аделант», 2014. 800с.
2. Словник української мови : в 11 тт. / АН УРСР. Інститут мовознавства ; за ред. І.К. Білодіда. Київ : Наукова думка, 1970–1980. Т. 10 : Т – Ф. 1979. 658 с.
3. Заяць О. С. Протидія адміністративним правопорушенням у фінансовій сфері: монографія. Львів: ЛьвДУВС, 2018. 240 с.
4. Економічна енциклопедія : у 3 т. Т. 3 / редкол.: С. В. Мочерний (відп. ред.) та ін. Київ : ВЦ «Академія», 2002. 952 с.
5. Грянка Г. В. Правові засади адміністративної відповідальності за порушення митних правил. *Право і суспільство*. 2012. № 6. С. 102-108. URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/Pis\\_2012\\_6\\_23](http://nbuv.gov.ua/UJRN/Pis_2012_6_23).
6. Основи митної справи в Україні: навч. посіб; за ред. П. В. Пашко. Київ : Знання, 2004. - 732 с, С. 452].
7. Романенко І. М. Щодо визначення поняття «профілактика порушень митних правил». *Держава та регіони. Сер. Право*. - 2011. - Вип. 3. - С. 171-174.
8. Серих О. В. Індивідуальна профілактика в системі заходів профілактики порушень митних правил. *Митна безпека*. 2014. № 2. С. 95-101. URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/mb\\_2014\\_2\\_16](http://nbuv.gov.ua/UJRN/mb_2014_2_16).
9. Комаров О.В. Світова та європейська практика з реалізації механізмів управління кордонами та адміністрування ризиків у митній галузі в контексті гарантування державної безпеки. *Вісник АСМУ. Серія «Державне управління»*.

**АНОТАЦІЯ**

Стаття присвячена науковому аналізу адміністративних деліктів, що виникають у різних сегментах фінансової сфери, диференціації профілактики податкових, бюджетних правопорушень, правопорушення у банківській сфері, митних правопорушень фінансового характеру, визначенню специфіки системи адміністративно-правових засобів профілактики правопорушень у фінансовій сфері. Особлива увага присвячена визначенню суб'єктів профілактики цих правопорушень, специфіки їх взаємодії, поєднання адміністративних і фінансових інструментів протидії деліктам фінансового характеру, які ними реалізуються.

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

лінійня». 2013. № 2(9). С. 174 URL: [http://nuczu.edu.ua/img/articles/1599/dis\\_Komarov.pdf](http://nuczu.edu.ua/img/articles/1599/dis_Komarov.pdf).

10. National Security Strategy of USA 2015. URL: <http://nssarchive.us/national-security-strategy-2015>.

11. Демчук М.В. Митні правопорушення: запобігання та протидія в контексті зарубіжного досвіду. *Вчені записки ТНУ імені В.І. Вернадського. Серія: юридичні науки*. 2019. Том 30 (69). № 4. С. 164-170. URL: [http://www.juris.vernadskyjournals.in.ua/eng/journals/2019/4\\_2019/28.pdf](http://www.juris.vernadskyjournals.in.ua/eng/journals/2019/4_2019/28.pdf).

12. Департамент банківського нагляду НБУ. URL: <https://bank.gov.ua/ua/about/structure/department/department-of-banks-supervision>].

13. Департамент виїзних перевірок. URL: <https://bank.gov.ua/ua/about/structure/department/onsite-banking-inspection-department>.

*Komarnytska I.I.*

**PREVENTION OF OFFENSES IN THE FINANCIAL SPHERE BY MEANS OF ADMINISTRATIVE LAW**

The article is devoted to the analysis of administrative torts arising in different segments of the financial sector, differentiation of prevention

of tax, budget offenses, banking offenses, customs offenses of a financial nature, determining the specifics of the system of administrative remedies for financial offenses.

The purpose of the article is a scientific analysis of crime prevention in the financial sector by means of administrative law.

In order to achieve this goal, a number of general and special research methods were used, including methods of analysis and synthesis, system-structural, generalization, formal-legal and others.

The scientific novelty of the article is manifested in the fact that it provides a comprehensive topical analysis of modern administrative offenses arising in different segments of the financial sector, differentiates the prevention of tax, budget offenses, banking offenses, customs offenses of a financial nature. The analysis of the activity of the subjects of prevention of these offenses, the specifics of their interaction was further developed.

Particular attention is paid to identifying the features of the combination of administrative and financial instruments to combat financial torts.

It is established that the originality of the sphere of financial relations determines the specifics of the means of crime prevention committed in the financial sphere.

The system of prevention of tax, budget offenses, offenses in the banking sector, financial offenses in the customs sphere and other financial offenses is comprehensively reflected in Ukraine.

It was found that in implementing modern reforms in the financial sector, the legislator must take into account the specifics of different segments of the financial sector, to form a legal basis for the implementation of administrative and legal means of preventing delinquent behavior of a financial nature, to take into account normalization.

The creation of such a legal basis is not yet complete and requires a theoretical basis that determines the specifics of the system of administrative and legal means of crime prevention in the financial sector in Ukraine.

**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.