

Рекуненко Т.О.

Харківський національний університет внутрішніх справ

СИСТЕМА ТА ПОВНОВАЖЕННЯ СУБ'ЄКТІВ ЗАПОБІГАННЯ ПРАВОПОРУШЕННЯМ В ГАЛУЗІ ФІНАНСІВ

У статті наголошено, що фінансова безпека є невід'ємною частиною національної та економічної безпеки та відіграє ключову роль у їх забезпеченні, оскільки впливає на виконання завдань та функцій державними органами та органами місцевого самоврядування всередині країни, зокрема й в частині запобігання правопорушенням у сфері фінансів. Наголошено, що від фінансової безпеки залежать всі елементи економічної безпеки, адже за відсутності фінансових засобів неможливе належне фінансування невідкладних потреб в економіці, що й зумовлює в цих сферах загрози, до того ж не тільки економічній, а й загалом національній безпеці. Фінансова безпека, виявляючись в усіх складових, проникаючи до них та взаємодіючи з ними, акумулює в собі їх вплив, але залишається при цьому підґрунтям економічної безпеки держави. Сьогодні питання, пов'язані з фінансовою безпекою держави, набувають актуальності, насамперед, унаслідок певних негативних процесів, що відбуваються на внутрішньому ринку держави й безпосередньо впливають на стан її фінансової системи.

Система правопорушень у фінансовій галузі становить серйозну загрозу для фінансової безпеки держави. Відзначено, що фінансові правопорушення є комплексом чітко структурованих деліктів, що охоплюють створення, розподіл і перерозподіл фінансових ресурсів і активів держави, реалізацію публічно-правових послуг фінансово-економічного характеру, та забезпечення державою її функцій у сфері суспільного виробництва, розподілу й обміну продуктами для задоволення матеріальних потреб суспільства. Звернута увага на повноваження суб'єктів, що здійснюють запобігання правопорушенням у фінансовій сфері та проведено їх класифікацію.

Автором констатується про наявність недоліків в реалізації покладених на суб'єктів запобігання правопорушень в фінансовій галузі обов'язків, які продовжують існувати й в умовах воєнного стану. До основних із них, віднесено розосередженість громіздкої мережі суб'єктів запобігання правопорушенням по різних відомствах, і відсутність чіткої налагодженої співпраці між ними.

Ключові слова: фінансова галузь, правопорушення, фінансова безпека, суб'єкти запобігання, адміністративно-правове забезпечення.

Постановка проблеми. На сьогоднішній день існують потенційні загрози національній безпеці України, які обумовлені недостатнім забезпеченням фінансової безпеки держави. Серед них можна виділити зниження інвестиційної активності, тінізацію економіки, нестабільність національної валюти та кредитно-фінансового ринку. Окрім загальноекономічних загроз, значну небезпеку представляють делікти, які спричиняють руйнівні процеси у всіх сферах суспільного життя, включаючи фінансову сферу. Такі правопорушення у фінансовій галузі мають різноманітний характер, їхня природа постійно змінюється, а перелік постійно розширюється, з'являються нові методи їх здійснення. Це особливо відчутно під час деструктивних змін на внутрішньому ринку, які безпосередньо впливають на стан фінансової системи держави, напри-

клад, у випадку різкої та необґрунтованої зміни курсу іноземної валюти.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Загальні питання запобігання правопорушенням в галузі фінансів розглядаються в працях таких вчених як: Г. С. Буга, Е. О. Дмитренко, С. М. Клімова, Т. А. Кобзева, М. Ф. Криштанович, В. В. Люх, А. С. Нестеренко, В. М. Працюк, О. І. Савицька та інші. Ці та інші науковці зробили значний внесок у дослідження даної проблематики. Проте їхні роботи зосереджені на попередніх етапах розвитку законодавства. Не зменшуючи вагомості їхніх досягнень, слід зазначити, що концептуальні основи запобігання правопорушенням у сфері фінансів за умов воєнного стану, суттєвих змін у законодавстві та правозастосовній практиці, а також реформування державних органів, наразі залишаються недостатньо дослідженими.

Постановка завдання. Мета статті – систематизувати суб'єктів та визначити їх повноваження щодо запобігання правопорушенням в галузі фінансів.

Виклад основного матеріалу. Україна почала будувати правову державу і процеси, які відбуваються в усіх сферах діяльності, організаційних структурах, господарських зв'язках, зовнішніх та внутрішніх відносинах, що виникають і будуються на нових засадах, мають знаходитися під контролем держави. В усьому світі держави з різними формами правління здійснюють контроль і впливають на формування відносин в суспільстві, при цьому характер контролю і заходи, які його супроводжують, свідчать про характер державної влади та її спрямованість, відповідність проголошеним демократичним принципам розвитку. Процеси перебудови в політичному, економічному та структурному плані визначили пріоритетами нашого життя інформаційну відкритість держави, прозорість при вирішенні багатьох питань. Вони передбачають, зокрема, прозорість діяльності державних органів, шляхом визначення чіткої їх структури, закріплення повноважень органів і посадових осіб, опублікування програм розвитку окремих сфер суспільного життя, результатів проведеної роботи. Такими основоположними принципами наділені суб'єкти запобігання правопорушенням у сфері фінансів.

Термін «суб'єкт» тлумачиться як особа чи організація, яка реалізує функції та наділена певними правами і обов'язками [6, с. 814]. Для адміністративного права, стверджує Комарницька І. І.: «...властива велика кількість суб'єктів з різними повноваженнями, структурою і правовими характеристиками. Саме цим зумовлена наявність різних варіантів їх класифікації. При цьому специфікою суб'єктів запобігання правопорушенням в фінансовій галузі є наявність прав та обов'язків щодо здійснення контрольних, наглядових функцій, застосування заходів просвітницького, виховного, інформаційного характеру, у тому числі й адміністративно-примусових заходів з метою протидії відповідним деліктам» [3, с. 124]. З огляду на існування певної моделі стримувань і противаг, суб'єкти запобігання правопорушенням в галузі фінансів утворюють єдину систему, яка базується на декількох рівнях:

1) загальний (макростратегічний рівень) – суб'єкти наділені повноваженнями щодо формування державної політики в галузі фінансів та запобігання фінансовим правопорушенням (Президент України, Верховна Рада України, Кабі-

нет Міністрів України та Міністерство фінансів України);

2) оперативний (мікростратегічний рівень) – суб'єкти з реалізації заходів, спрямованих на запобігання правопорушенням в галузі фінансів (правоохоронні, контрольно-ревізійні та інші органи).

Розкриваючи повноваження суб'єктів макростратегічного рівня щодо запобігання правопорушенням в галузі фінансів, насамперед, зазначимо про *Президента України*, який відповідно до ст. 106 Конституції України [5]: «...забезпечує державну незалежність, національну безпеку та правонаступництво держави; звертається з посланнями до народу і з щорічними та позачерговими посланнями до Верховної Ради України щодо внутрішнього та зовнішнього становища України; представляє державу в міжнародних відносинах, здійснює керівництво зовнішньополітичною діяльністю держави, веде переговори та укладає міжнародні договори України; приймає рішення про визнання іноземних держав; призначає та звільняє глав дипломатичних представництв України в інших державах і при міжнародних організаціях; приймає вірчі та відкличні грамоти дипломатичних представників іноземних держав; призначає на посаду та звільняє з посади за згодою Верховної Ради України Генерального прокурора та ін.» [5].

Далі варто також наголосити на тому, що згідно з Основним законом країни, такий суб'єкт владних повноважень здійснює управління фінансовою сферою через підписання законів або застосування права вето; призначає та звільняє голів місцевих державних адміністрацій; визначає половину складу Ради Національного банку України та пропонує кандидатуру на посаду Голови Національного банку України, а також в межах фінансування, передбаченого Державним бюджетом України, має можливість створювати консультативні, дорадчі та інші допоміжні органи і служби для реалізації своїх повноважень. На підставі Конституції та законів України Президент видає укази і розпорядження, які є обов'язковими для виконання на всій території України [5].

Звертаючи увагу на статус *Верховної Ради України* (Парламенту), то до її функцій відносяться: законодавча, установча, контрольна, представницька та інші [2, с. 6]. Ст. 109 Конституції України закріплює контроль Верховної Ради України за діяльністю всіх підпорядкованих їй державних органів [5]. Ця конституційна норма є підставою для здійснення контролю законодавчою владою. Організаційним механізмом реалізації цієї норми,

одним із його проявів, є сесії Верховної Ради, на яких поряд із законотворчою роботою, здійснюється і контрольна функція в межах повноважень, визначених Конституцією України. Слід зауважити, що значна законотворча робота Верховної Ради України об'єктивно обумовлена необхідністю правового регулювання відносин, що виникають в суспільстві, займає багато часу і уваги, бо практично необхідно створити в державі нову правову основу суспільних відносин. Але і функція парламентського контролю на сьогодні потребує значної уваги. Здійснення контролю не можна відкладати на потім, він є невід'ємним елементом системи державної влади. Законодавча влада не згодом, а поряд із виконанням законодавчої функції, має здійснювати покладені на її структури установчі та контрольні функції. Контроль має активно використовуватись у механізмі стримування та протидії гілок державної влади [5].

Варто наголосити, що діяльність вищого органу законодавчої влади у сфері запобігання правопорушенням у фінансовій галузі полягає, перш за все, у створенні нормативно-правового підґрунтя для реалізації організаційно-правових заходів. Це включає розробку державних програм, стратегій та концепцій, спрямованих на запобігання правопорушенням, а також здійснення парламентського контролю у цій сфері. За таким напрямом, важливою є діяльність Комітету з питань бюджету, який виступає суб'єктом, що безпосередньо займається профілактичною діяльністю. Такий орган, крім роботи над законопроектами та попереднього аналізу питань у сфері компетенції Верховної Ради, виконує контрольну функцію щодо дотримання бюджетного законодавства. Він також здійснює контрольні повноваження стосовно бюджетного процесу, державної бюджетної політики та міжбюджетних відносин, включаючи бюджетне планування та звітування про виконання бюджету. Контрольна діяльність комітету охоплює питання внутрішнього та зовнішнього боргу, функціонування Рахункової палати, державних фінансових органів, контрольних органів, таких як Державна аудиторська служба України, а також аналіз безпосереднього впливу проектів нормативно-правових актів на бюджетні показники та бюджетні відносини [4].

Серед органів як суб'єктів забезпечення фінансової безпеки держави варто виділити Кабінет Міністрів, який є вищим органом у системі виконавчої влади, несе відповідальність перед Президентом України та Верховною Радою України,

підконтрольний та підзвітний останній [16]. Його діяльність регулюється Конституцією, законами України, указами Президента та постановами Верховної Ради. Основним завданням Кабінету Міністрів є розробка державної політики у всіх сферах суспільного життя, включаючи фінансову галузь. Важливими повноваженнями Кабінету Міністрів є: забезпечення реалізації державної фінансової та податкової політики, підтримка стабільності національної валюти; розробка та впровадження проекту закону про Державний бюджет України, внесення змін до нього, забезпечення виконання затвердженого бюджету та подання звіту про його виконання до Верховної Ради; прийняття рішень щодо використання коштів резервного фонду Державного бюджету; управління державним боргом, ухвалення рішень про випуск облігацій внутрішніх та зовнішніх позик; гарантування позик, що надаються в межах закону про Державний бюджет іноземними державами, банками та міжнародними фінансовими організаціями, а у випадках, передбачених міжнародними договорами, згода на які надана Верховною Радою; забезпечення виконання всіх законів, що стосуються фінансової політики. Крім того, Кабінет Міністрів координує діяльність інших центральних органів виконавчої влади, включаючи профільне Міністерство [16].

Основними завданнями Міністерства фінансів України відповідно до Положення про таке відомство від 20 серпня 2014 р. № 375 є: формування та забезпечення реалізації державної фінансової, бюджетної, податкової та митної політики; розробка та впровадження державної політики у сфері казначейського обслуговування бюджетних коштів, бухгалтерського обліку, організації та проведення лотерей, а також контролю за виготовленням цінних паперів і документів суворої звітності, управління видобутком, виробництвом, використанням та зберіганням дорогоцінних металів і каміння; формування та реалізація в межах компетенції державної політики у сфері державного фінансового контролю, координація та спрямування діяльності виконавчих органів, уповноважених на контроль за дотриманням бюджетного законодавства; розробка прогнозу Державного бюджету України на два наступні бюджетні періоди після планового; удосконалення міжбюджетних відносин; управління державним та гарантованим державним боргом; вдосконалення методів фінансового та бюджетного планування; державне регулювання бухгалтерського обліку та фінансової і бюджетної звітності в Україні, розробка стратегії розвитку національної системи

бухгалтерського обліку, визначення єдиних методологічних засад обліку та складання фінансової і бюджетної звітності, обов'язкових для всіх юридичних осіб незалежно від організаційно-правової форми, форми власності та підпорядкування (крім банків), адаптація законодавства з питань бухгалтерського обліку в Україні до законодавства Європейського Союзу та впровадження міжнародних стандартів фінансової звітності; здійснення повноважень головного розпорядника бюджетних коштів в установах і організаціях, що належать до сфери управління Міністерства фінансів України, центральних органах виконавчої влади; інформування громадськості про економічні та фінансові цілі держави [15].

Водночас, запобігання правопорушенням в галузі фінансів здійснюють й інші суб'єкти. На відміну від вищих органів законодавчої і виконавчої влади, які здійснюють стратегічне, загальне керівництво фінансовою галуззю, вони забезпечують організацію контролю, перевірки та оперативного реагування на прояви таких правопорушень. Це, насамперед, спеціалізовані державні органи виконавчої влади, склад і структура яких зумовлені рівнем розвитку та потребами національної економіки, її державним устроєм, історичним розвитком країни й здійснюють вони запобіжну діяльність у зв'язку з виконанням основних обов'язків та функцій шляхом реалізації своїх повноважень. Першим важливим контрольно-наглядовим органом є *Рахункова палата*, правовий статус якої викладено в Законі України «Про Рахункову палату» від 02 липня 2015 р. [17] та яка здійснює дослідження та оцінку правових, організаційних і фінансових основ державного замовлення, а також ефективності його формування та виконання. Аудит охоплює всі етапи процесу закупівель, включаючи перевірку та аналіз законності і ефективності їх проведення, дотримання встановлених процедур, а також оцінку своєчасності отримання товарів, послуг і виконання робіт. Додатково проводиться аналіз прозорості та дотримання встановлених принципів у процесі закупівель [17]. Як зазначає Ю. О. Оврамець, такий підхід, з точки зору забезпечення інтересів держави, є доцільним оскільки, надає широкі можливості для ефективної діяльності вказаного органу [7, с. 192–193].

Взаємовідносини з Державною казначейською службою отримали певне законодавче врегулювання в статті 9 Закону України «Про Рахункову палату» під назвою «Особливості здійснення державного зовнішнього фінансового контролю (аудиту) у сфері

казначейського обслуговування коштів державного бюджету». У цій статті визначено, які питання підлягають дослідженню Рахунковою палатою в контексті казначейського обслуговування коштів державного бюджету. Також передбачено обов'язок Державної казначейської служби сприяти цьому дослідженню, включаючи надання необхідних даних [1, с. 55; 18, с. 125].

Відповідно до п. 1 та п. 4 Положення про Державну казначейську службу України [13] така служба наділена такими повноваженнями у сфері фінансів: контроль за виконанням бюджетних повноважень під час надходження коштів до бюджету; відповідність кошторисів розпорядників бюджетних коштів показникам бюджетного розпису; відповідність бюджетних зобов'язань, взятих розпорядниками бюджетних коштів, затвердженим бюджетним асигнуванням та паспорту бюджетної програми. Також включається безспірне списання коштів з державного та місцевих бюджетів або з боржників на основі судового рішення та застосування заходів впливу за порушення бюджетного законодавства [13].

Державна казначейська служба України, як орган, відповідальний за запобігання правопорушенням у фінансовій сфері, підкреслює важливість притягнення до відповідальності осіб, винних у порушенні бюджетного законодавства згідно з чинним законодавством (пункти 6, 7 Положення про Державну казначейську службу України). Вона здійснює облік розпоряджень, отриманих від інших центральних органів виконавчої влади, щодо зупинення та відновлення операцій (пункт 2.6 Методичних рекомендацій щодо порядку застосування органами Державної казначейської служби України заходів впливу за порушення бюджетного законодавства, затверджених наказом Державної казначейської служби України від 29 грудня 2012 року № 394 [12]), та передає матеріали про виявлені порушення бюджетного законодавства органам, уповноваженим приймати рішення про застосування заходів впливу [1, с. 67–68].

У контексті предмету статті варто згадати й *Державну фінансову інспекцію*, яка реалізує державну політику шляхом покладених на неї завдань (контроль за: використанням і збереженням державних фінансових ресурсів, необоротних та інших активів, правильністю визначення потреби в бюджетних коштах та взяттям зобов'язань; дотриманням законодавства про державні закупівлі; виконанням функцій з управління об'єктами державної власності; цільовим

використанням коштів державного і місцевих бюджетів тощо [14]). Поряд із таким органом, *Державну службу фінансового моніторингу* засновано як підрозділ фінансової розвідки, що спеціалізується на запобіганні відмиванню коштів, отриманих злочинним шляхом, та фінансуванню тероризму. Вона класифікується як фінансова розвідка «адміністративного типу», до основних завдань та функцій якої також слід віднести: реалізацію державної політики у сфері запобігання та протидії легалізації (відмиванню) доходів, здобутих злочинним шляхом; збір, обробку та аналіз інформації про фінансові операції, що підлягають моніторингу, а також іншої інформації, яка може бути пов'язана з підозрою у відмиванні доходів [9–11].

Таким чином, варто зауважити, що необхідність використання потенціалу інституційного середовища українського суспільства як фактора ефективності системи фінансової безпеки актуалізує проблему розробки обґрунтованих рекомендацій щодо формування та реалізації заходів державного впливу, спрямованих на погодження механізмів функціонування різноманітних інститутів економічної діяльності, запобігання відтоку

суб'єктів господарювання у тіньовий сектор економіки в умовах невизначеності макроекономічної кон'юнктури. Це, у свою чергу, передбачає необхідність проведення глибокого аналізу законів та закономірностей функціонування відносин фінансової безпеки та інститутів, які їх врегульовують.

Висновки. Підсумовуючи, слід підкреслити, що діяльність усіх правоохоронних, контролюючих та інших органів, спрямована на запобігання правопорушенням у фінансовій сфері, особливо в умовах воєнного стану, повинна бути скоординована як на внутрішньому, так і на зовнішньому рівнях. Основною метою цієї діяльності є вплив на посадових осіб та окремих громадян з метою нейтралізації негативних факторів, що спричиняють деліктну поведінку у фінансовій сфері, а також попередження та припинення відповідних правопорушень. Усі зазначені суб'єкти запобігання утворюють єдину систему. Проте на даний момент слід визнати наявність загальних недоліків у виконанні покладених на них обов'язків. До основних проблем належать розосередженість громіздкої мережі суб'єктів запобігання серед різних відомств і відсутність чіткої та налагодженої співпраці.

Список літератури:

1. Герман О. В. Адміністративно-правове забезпечення взаємодії суб'єктів протидії порушенням бюджетного законодавства: дис. ...докт. філософ. 081 – Право. Львів, 2021. 206 с.
2. Гошовська В. А., Пашко Л. А. Парламентаризм в Україні. Державно-управлінські механізми реалізації функцій законодавчої влади : навч.-метод. матер. Київ : НАДУ, 2013. 48 с.
3. Комарницька І. І. Профілактика правопорушень у фінансово-економічній сфері засобами адміністративного права: дис. ...докт. юрид. наук: 12.00.07. Львів, 2021. 497 с.
4. Комітет Верховної Ради України з питань бюджету. Предмети відання Комітету. URL: http://budget.rada.gov.ua/news/Pro_Komitet/Predmet_vidannya_Komit/73956.html.
5. Конституція України: Основний Закон України від 28 черв. 1996 р. № 254к/96-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254k/96-vr/conv#Text>
6. Лиховид В. І. Профілактика як дійсний засіб попередження росту злочинності. *Вісник Запорізького юридичного інституту*. 2001. № 3. С. 199–203.
7. Овrameць Ю. О. Адміністративно-правові процедури публічних закупівель в Україні: дис. ...докт. філософ. : 081 – Право. Київ, 2023. 282 с.
8. Погорілко В. Ф. Федоренко В. Л. Конституційне право України: підручник. 2-ге вид. Київ : Правова єдність, 2010. 428 с.
9. Положення про Державну службу фінансового моніторингу України: постанова Кабінету Міністрів України від 29 лип. 2015 № 537. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/537-2015-%D0%BF#Text>
10. Про Держфінмоніторинг. URL: <https://fiu.gov.ua/pages/pro-sluzhbu/zagalni-vidomosti/pro-derzhfinmonitoring.html>
11. Про запобігання та протидію легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, фінансуванню тероризму та фінансуванню розповсюдження зброї масового знищення: Закон України від 06 груд. 2019 р. № 361-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/361-20/print>
12. Про затвердження Методичних рекомендацій щодо порядку застосування органами Державної казначейської служби України заходів впливу за порушення бюджетного законодавства: наказ Державної казначейської служби України від 29 груд. 2012 р. № 394. URL: <http://treasury.gov.ua/main/uk/publish/category/215061>.

13. Про затвердження Положення про Державну казначейську службу України: постанова Кабінету Міністрів України від 15 квіт. 2015 р. № 215. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/215-2015-%D0%BF#Text>
14. Про затвердження Положення про Державну фінансову інспекцію України: постанова Кабінету міністрів України від 06 серп. 2014 р. № 310. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/310-2014-%D0%BF#Text>
15. Про затвердження Положення про Міністерство фінансів України: постанова Кабінету міністрів України від 20 серп. 2014 р. № 375. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/375-2014-%D0%BF#Text>
16. Про Кабінет Міністрів України: Закон України від 27 лют. 2014 р. № 794-VII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/794-18/print>
17. Про Рахункову палату: Закон України від 02 лип. 2015 року № 576-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/576-19#Tex>
18. Князев С. В. Взаємодія слідчого з іншими суб'єктами під час розслідування кримінальних правопорушень у бюджетній сфері. *Правова позиція*. 2022. № 1 (34). С. 122–128.

Rekunen T.O. SYSTEM AND POWERS OF ENTITIES FOR PREVENTING OFFENSES IN THE FINANCIAL INDUSTRY

The article emphasizes that financial security is an integral part of national and economic security and plays a key role in ensuring them, as it affects the performance of tasks and functions by state bodies and local self-government bodies within the country, in particular in terms of preventing offenses in the financial sphere. It is emphasized that all elements of economic security depend on financial security, because in the absence of financial resources, proper financing of urgent needs in the economy is impossible, which causes threats in these areas, and not only to economic, but also to national security in general. Financial security, manifesting itself in all components, penetrating them and interacting with them, accumulates their influence in itself, but at the same time remains the basis of the economic security of the state. Today, issues related to the financial security of the state are becoming relevant, primarily due to certain negative processes occurring in the domestic market of the state and directly affecting the state of its financial system.

The system of offenses in the financial sector poses a serious threat to the financial security of the state. It is noted that financial offenses are a complex of clearly structured torts that cover the creation, distribution and redistribution of financial resources and assets of the state, the implementation of public legal services of a financial and economic nature, and the provision by the state of its functions in the sphere of social production, distribution and exchange of products to meet the material needs of society. Attention is paid to the powers of entities that prevent offenses in the financial sector and their classification is carried out.

The author states that there are shortcomings in the implementation of the duties assigned to the subjects of crime prevention in the financial sector; which continue to exist even under martial law. The main ones include the dispersion of the bulky network of crime prevention subjects across various departments and the lack of clear, well-established cooperation between them.

Key words: financial sector, crime, financial security, prevention subjects, administrative and legal support.