

ФІНАНСОВО-ПРАВОВА ТА АДМІНІСТРАТИВНА ВІДПОВІДАЛЬНІСТЬ: ПОРІВНЯЛЬНИЙ АНАЛІЗ

Запропоновано внесення науково обґрунтованих змін до чинного законодавства з метою переміщення до Кодексу України про адміністративні правопорушення складів правопорушень, які містяться в інших законодавчих актах. Доведено, що пріоритетними завданнями оптимізації діяльності органів внутрішніх справ у здійсненні фінансового контролю є зміцнення законодавчої бази щодо захисту прав людини, приведення законодавства у відповідність до міжнародних норм і стандартів; стабілізація законодавства щодо однозначного його розуміння та застосування; реформування системи правоохоронних і контролюючих органів.

Ключові слова: фінансово-правова відповідальність, адміністративна відповідальність, фінансово-правових санкцій, адміністративні санкції, публічні фінанси.

Предложено внесение научно обоснованных изменений в действующее законодательство с целью перемещения в Кодекс Украины об административных правонарушениях составов правонарушений, содержащихся в других законодательных актах. Доказано, что приоритетными задачами оптимизации деятельности органов внутренних дел в осуществлении финансового контроля является укрепление законодательной базы по защите прав человека, приведения законодательства в соответствие с международными нормами и стандартами; стабилизация законодательства относительно однозначного его понимания и применения; реформирование системы правоохранительных и контролирующих органов.

Ключевые слова: финансово-правовая ответственность, административная ответственность, финансово-правовые санкции, административные санкции, общественные финансы.

In the paper on the basis of an analysis of scientific literature, opinions of leading scientists about the problem of financial and legal and administrative responsibility it is proved that the priority tasks are bringing of scientific and reasonable changes to the current legislation with the aim of the exception of concrete syllables of administrative crimes and moving of them into the Code of Ukraine about Administrative Crimes.

Keywords: financial and legal responsibility, administrative responsibility, financial and legal approvals, administrative approvals, public finances.

У сучасному суспільстві поширені правопорушення, які стосуються економічної діяльності, це пов'язано як з незадовільним економічним становищем держави в цілому, низьким рівнем забезпеченості громадян, так і з недостатньою ефективністю роботи правоохоронних органів щодо виявлення та розслідування таких правопорушень. Економічна злочинність має достатньо високий рівень латентності, через що ставлення громадян до таких правопорушень недостатньо суворе, вони вважаються певною мірою допустимими.

Під час виявлення правопорушень, пов'язаних з економічною діяльністю, правоохоронним органам часто для встановлення істини необхідна інформація про фінансову діяльність суб'єкта господарювання. При цьому компетенція підрозділів кримінальної міліції органів внутрішніх справ щодо отримання такої інформації недостатньо чітко врегульована чинним законодавством.

Питанню, яке досліджується у статті, приділили увагу багато науковців. Лише в останні роки над цією темою працювали А.М. Апаров, О.І. Барановський, І.В. Басанцов, Я.В. Білінін, Н.Г. Виговська, Н.М. Внукова, В.М. Дереконь, Л.В. Дікань, Г.В. Дмитренко, І.К. Дрозд, В.П. Дудко, В.М. Зайцев, І.А. Зіміна, Д.Л. Зима, І.М. Іванова, В.М. Карпов, А.А. Коваленко, О.С. Корнієнко та інші вчені. Проте їх дослідження або стосуються фінансового контролю в цілому, або його окремих аспектів, не пов'язаних чи непрямо пов'язаних з діяльністю підрозділів кримінальної міліції.

Актуальність теми проявляється в дослідженні практики застосування адміністративного та фінансового законодавства у сфері економіки та ролі підрозділів кримінальної міліції в застосуванні такої практики.

Простежується досить велика схожість між фінансово-правовою та адміністративною відповідальністю. Обидва ці види юридичної відповідальності, на думку М.І. Трипольської, мають такі спільні риси: публічно-правовий характер; характеризуються більш спрощеною процедурою застосування заходів відповідальності порівняно з кримінальною; правопорушення, за вчинення яких застосовуються зазначені види юридичної відповідальності, мають приблизно однаковий ступінь суспільної небезпеки [1, с. 38].

Проте, незважаючи на наявність схожості між фінансово-правовою та адміністративною відповідальністю, вони все ж таки різні.

Аналіз норм фінансових законів свідчить про те, що вони в частині накладення й застосування заходів адміністративної відповідальності мають бланкетний характер. Можливість застосування заходів адміністративної відповідальності передбачена, зазвичай, паралельно із заходами фінансово-правової відповідальності. Причому це є характерним і для бюджетного, і для податкового, і для банківського законодавства. На відміну від фінансової відповідальності, що застосовується за порушення фінансового законодавства, підставою для застосування заходів адміністративної відповідальності за це саме порушення може бути виключно наявність складу адміністративного правопорушення. Сама процедура притягнення до адміністративної відповідальності за порушення норм фінансового законодавства здійснюється в порядку, визначеному Кодексом України про адміністративні правопорушення (далі – КУпАП) [2, с. 12].

Чинне законодавство передбачає адміністративне покарання за окремі види фінансових правопорушень, встановлені КУпАП, зокрема у статтях: 162, 162¹-162², 163-163³, 163⁵-163⁹, 163¹², 164¹-164², 164⁴, 164¹², 164¹⁵, 165¹-165⁵, 166⁵-166⁹, 166¹³, 166¹⁵-166¹⁷ [6].

Крім цього, відповідальність за правопорушення, пов'язані з діяльністю на ринках фінансових послуг, встановлює ст. 43 Закону України “Про фінансові послуги та державне регулювання ринків фінансових послуг” [3]. Зазначена стаття встановлює конкретні види правопорушень:

- проведення операцій на ринках фінансових послуг, для яких законом встановлені вимоги щодо одержання ліцензії та/або реєстрації, без відповідної ліцензії та/або реєстрації;

- неподання, несвоєчасне подання або подання завідомо недостовірних відомостей Уповноваженому органу;

- ухилення від виконання або несвоєчасне виконання розпорядження, рішення уповноваженого органу.

Як бачимо, в цьому випадку законодавець пішов шляхом англо-саксонського права, яке передбачає в кожному конкретному законодавчому акті встановлення можливих видів правопорушень цього акту та покарання за них. Проте за наявності окремого кодифікованого акту (в Україні – КУпАП), у якому зафіксовано усі можливі адміністративні правопорушення, ми вважаємо зазначене розпорощення

правопорушень недоречним, таким, що ускладнює роботу оперативних підрозділів правоохоронних органів з виявлення та припинення адміністративних правопорушень, пов'язаних з економічною діяльністю.

Як зазначає О.Д. Головенко, при здійсненні правопорушення у сфері фінансів особливою рисою адміністративної відповідальності можна назвати її допоміжний характер стосовно фінансово-правових норм [2, с. 7]. Саме тому ми вважаємо за потрібне внести зміни до статті 43 Закону України “Про фінансові послуги та державне регулювання ринків фінансових послуг” з метою вилучення з неї конкретних складів адміністративних правопорушень та переміщення їх до КУпАП, що відповідатиме критерію галузевого розподілу норм. Тим більше, що частина шоста зазначеної статті прямо вказує, що провадження у справах про адміністративні правопорушення, передбачені частинами першою – третьою цієї статті, здійснюються відповідно до КУпАП [3].

Враховуючи значення фінансів для функціонування суверенної держави і розвитку національної економіки та виходячи з того, що в чинному КУпАП склади адміністративних правопорушень у сфері фінансів несистематизовані (що позбавляє цей нормативний акт логіки викладення законодавчого масиву та не сприяє уніфікації правових норм), О.Д. Головенко пропонує виокремити в КУпАП главу, яка б містила склади правопорушень саме у сфері обігу публічних фінансів [2, с. 7]. Ми погоджуємося із цією пропозицією.

Фінансово-правова відповідальність настає тільки за порушення фінансових норм, які встановлюють правила поведінки суб'єктів фінансових правовідносин, захищають фінансові інтереси держави. Крім того, суб'єктами фінансово-правової відповідальності є підприємства, установи, організації, фізичні особи, але не фізичні (посадові) особи, які є суб'єктами дисциплінарної, адміністративної і кримінальної відповідальності.

Фінансові правовідносини через свою природу мають майновий характер, тому правопорушення в цій сфері завжди завдають певної майнової шкоди державі і всьому суспільству в цілому. Відновлення порушеного блага здійснюється за допомогою спеціальних фінансово-правових санкцій. Через майновий характер фінансових правовідносин у конструкції фінансової відповідальності переважають санкції, пов'язані з позбавленнями майнового характеру через грошові фонди правопорушника, а при їх недостатності – шляхом звернення стягнення на інші активи. Різними є механізми встановлення та обрахування фінансово-правових та адміністративних санкцій, а також різними є органи юрисдикційних повноважень щодо застосування зазначених санкцій. Процедури застосування фінансово-правових та адміністративних санкцій є різними. Фінансово-правові санкції застосовуються до колективного прибутку суб'єкта правопорушення, а адміністративні – до особистих доходів посадової особи.

Поряд із фінансово-правовими санкціями можуть застосовуватись адміністративні або кримінальні санкції залежно від суспільної шкідливості або суспільної небезпеки відповідно. Адміністративні санкції таких особливостей не мають. Застосування фінансово-правових санкцій тягне негативні для суб'єкта правопорушення наслідки не організаційного характеру, а тільки грошово-майнового то-що та має на меті, на відміну від адміністративних санкцій, не тільки покарання порушника фінансової дисципліни, але й компенсацію презумованої шкоди [4, с. 14].

Сутність фінансово-правової відповідальності полягає в компенсаційно-каральному впливі на суб'єктів фінансових правовідносин. Дієвість такого впливу полягає в мотивації зазначених суб'єктів до правомірної поведінки через усунення можливості отримання економічного зиску від невиконання покладених на них податкових обов'язків. Ця ідея опосередковується в фінансових санкціях, які

містять вказівку на негативні наслідки протиправної поведінки. Сутність таких санкцій зумовлюється характером правовідносин, нормальне функціонування яких вона має забезпечити. Специфічний характер правовідносин у сфері фінансів зумовлює майновий (компенсаційно-каральний) характер фінансових санкцій, які застосовуються до порушників відповідних норм [5, с. 8–9].

Таким чином, фінансово-правова відповідальність – це державний осуд, що має прояв з точки зору суб'єктивного права як нормативний, формально визначений у фінансовому праві, гарантований і забезпечений фінансово-правовим примусом юридичний обов'язок зазнавати правопорушником заходів державного примусу у вигляді фінансових санкцій (штраф, пеня) за вчинене ним правопорушення у сфері фінансової діяльності [4, с. 12].

Цілями фінансово-правової відповідальності є:

- 1) охорона фінансового правопорядку;
- 2) підвищення рівня правосвідомості та правової культури в галузі фінансової діяльності;
- 3) забезпечення фінансового правопорядку, виховання поваги до фінансового права.

Фінансово-правова відповідальність полягає в накладенні обов'язку майнового характеру, який є додатковим, новим, який не існував раніше, до вчинення фінансового правопорушення. Заходи фінансово-правової відповідальності реалізуються через спеціально уповноважені органи, що мають владні повноваження.

При цьому, в загальному понятті фінансово-правової відповідальності слід виокремити необхідність несення відповідальності, яка поширюється на всіх її суб'єктів та існує незалежно від наявності факту правопорушення (оскільки регламентується нормативними актами і належить до відповідних моделей поведінки у фінансових правовідносинах), а також саме несення відповідальності, яке настає після вчинення фінансового правопорушення і стосується безпосередньо порушника.

Фінансово-правова відповідальність включає всі ознаки, які характеризують її як юридичну. Саме в рамках загально-правової сутності юридичної відповідальності знаходить своє відображення фінансово-правова відповідальність із характерними для неї видовими ознаками, які обумовлені специфікою фінансового права [4, с. 12–13].

Єдиною підставою для застосування заходів фінансово-правової відповідальності виступає скоєння фінансового правопорушення, тобто правопорушення, об'єктом якого виступають публічні фінанси [2, с. 11–12].

Основними принципами фінансово-правової відповідальності є: принцип законності, принцип справедливості, принцип одноразовості притягнення до фінансово-правової відповідальності, принцип ретроактивності, принцип доцільності, принцип своєчасності, принцип системного зв'язку фінансово-правової відповідальності з іншими видами відповідальності, принцип обґрунтованості, принцип відмежування фінансової санкції від фінансового обов'язку.

Фінансово-правова відповідальність виконує регулятивну, превентивну, відновлювальну, каральну та виховну функції. Ця класифікація відповідає визначеній меті фінансово-правової відповідальності, оскільки функції фінансової відповідальності не виникають самі по собі. Вони повинні бути обумовлені відповідними цілями, які і визначають її соціальне призначення [4, с. 13].

Таким чином, приходимо до висновку, що існують певні об'єктивні критерії, за якими можна розділити адміністративно-правову та фінансово-правову відповідальність за правопорушення у сфері фінансів. До таких критеріїв, на нашу думку, необхідно віднести:

- 1) підстави застосування (нормативні та фактичні) певного виду відповідальності за правопорушення у сфері фінансів;
- 2) перелік органів, які застосовують заходи цих видів юридичної відповідальності;
- 3) коло суб'єктів відповідальності за правопорушення у сфері фінансів;
- 4) мету настання відповідальності;
- 5) процедуру застосування конкретного виду юридичної відповідальності за правопорушення у сфері фінансів;
- 6) характер відповідних правових санкцій;
- 7) характер правових наслідків реалізації відповідальності та ін.

Розглянемо зазначені вище критерії детальніше.

Відповідно до частини першої ст. 2 КУпАП законодавство України про адміністративні правопорушення складається з цього кодексу та інших законів України [6]. Таким чином, засади адміністративної відповідальності та формальні підстави її застосування визначаються переважно в КУпАП та в законах України. Формальні ж підстави фінансово-правової відповідальності, її заходи визначаються як в законах України, так і в підзаконних нормативно-правових актах.

Підставою адміністративної відповідальності є адміністративне правопорушення, яким відповідно до частини першої статті 9 КУпАП визнається протиправна, винна (умисна або необережна) дія чи бездіяльність, яка посягає на громадський порядок, власність, права і свободи громадян, на встановлений порядок управління і за яку законом передбачено адміністративну відповідальність [6].

Фактичною ж підставою застосування фінансово-правової відповідальності є вчинення фізичною або юридичною особою фінансового правопорушення, поняття якого, як зазначає М. О. Трипольська, на законодавчому рівні досі не є визначеним [1, с. 38]. Відповідне визначення колись містилося в підзаконному нормативно-правовому акті – у п. 1.5.3 Інструкції про порядок проведення ревізій і перевірок державною контрольно-ревізійною службою в Україні, затвердженої наказом Головного контрольно-ревізійного управління України від 3 жовтня 1997 р. № 121 [7]. Згідно з цим нормативно-правовим актом “фінансове правопорушення – дія або бездіяльність органів державної влади, місцевого самоврядування, суб'єктів господарювання всіх форм власності, об'єднань громадян, посадових осіб, громадян України та іноземних громадян, наслідком яких стало невиконання фінансово-правових норм”. Із втратою чинності цього підзаконного акту єдиним нормативно-правовим актом, до того ж галузевим, у якому ще міститься поняття фінансового правопорушення, є Інструкція про організацію та проведення контрольних заходів щодо фінансово-господарської діяльності на підприємствах, в установах і організаціях, що належать до сфери управління Міністерства вугільної промисловості України та щодо яких Міністерство здійснює корпоративне управління, затверджена Наказом Міністерства вугільної промисловості України від 8 червня 2007 р. № 200 [8]. Відповідно до зазначеного документу фінансове правопорушення – це дія або бездіяльність на підконтрольних об'єктах, наслідком яких стало невиконання фінансово-правових норм. Зрозуміло, що таке визначення, до того ж вузькогалузеве, не може задовольнити науковців або полегшити роботу органів міліції з ліквідації та профілактики правопорушень у фінансовій сфері.

Адміністративні стягнення тягнуть за собою несприятливі наслідки як майнового, так і особистого характеру. Зокрема, адміністративний штраф застосовується в чітко встановлених законом межах (вчислюється у певній кількості неоподатковуваних мінімумів доходів громадян).

Заходами фінансово-правової відповідальності є фінансові санкції (штрафи, пені), які мають переважно майновий характер, бо за своєю сутністю вони є до-

датковим матеріальним обтяженням, яке здійснює компенсаційну функцію, тобто покликане відшкодувати заподіяну фінансовим інтересам держави шкоду.

Фінансова санкція може виражатися в конкретній сумі неправомірно одержаного доходу, в повному розмірі прихованого податку, частині прихованого обов'язкового платежу тощо, тобто розмір цієї суми у встановлених законом випадках попередньо не визначений [9, с. 79].

Отже, аналізуючи зазначене вище, можна зробити висновок, що між адміністративно-правовою і фінансово-правовою відповідальністю існують суттєві відмінності.

Таким чином, наявність відповідної кількості відмінностей між фінансово-правовою та адміністративною відповідальністю за фінансові правопорушення за всіма окресленими критеріями дає змогу правомірно вести мову про самотійність фінансово-правової відповідальності в системі юридичної відповідальності та неохопленість її адміністративною. Визначальну роль відіграє й той факт, що відповідно до чинного законодавства застосування заходів фінансово-правової відповідальності – фінансових санкцій в деяких випадках не виключає можливості застосування адміністративної та кримінальної відповідальності.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. *Стефанюк І.* Фінансовий контроль : визначення поняття і системи / І. Стефанюк // Економіка, фінанси, право. – 2001. – № 7. – С. 3–6.
2. *Вознесенский Э.А.* Дискуссионные вопросы теории социалистических финансов / Э.А. Вознесенский. – М. : Изд-во МГУ, 1969. – 158 с.
3. Про фінансові послуги та державне регулювання ринків фінансових послуг : Закон України від 12.07.2001 р. № 2664-III // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 2002. – № 1. – Ст. 1.
4. *Іванський А.Й.* Фінансово-правова відповідальність : теоретичний аналіз / А.Й. Іванський. – О. : Юридична література, 2008. – 501 с.
5. *Білоус В.Т.* Координація боротьби з економічною злочинністю : монографія / В.Т. Білоус. – Ірпінь : МП “Леся”, 2002. – 449 с.
6. Кодекс України про адміністративні правопорушення від 07.12.1984 р. № 8073-X // Відомості Верховної Ради Української РСР (ВВР). – 1984. – Додаток до № 51. – Ст. 1122.
7. Інструкція про порядок проведення ревізій і перевірок державною контрольно-ревізійною службою в Україні, затверджена наказом Головного контрольно-ревізійного управління України від 3 жовтня 1997 р. № 121 (втратила чинність) // Офіційний вісник України. – 1997. – № 44. – Ст. 265.
8. Інструкція про організацію та проведення контрольних заходів щодо фінансово-господарської діяльності на підприємствах, в установах і організаціях, що належать до сфери управління Міністерства вугільної промисловості України та щодо яких Міністерство здійснює корпоративне управління, затверджена Наказом Міністерства вугільної промисловості України від 8 червня 2007 р. № 200 // Ліга. Закон [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://search.ligazakon.ua/1_doc2.nsf/link1/TM033509.html.
9. *Усенко Р.А.* Фінансові санкції за законодавством України : монографія / Р.А. Усенко. – К. : Дакор; КНТ, 2007. – 164 с.

Отримано 03.12.2014