

ФІНАНСОВЕ ПРАВО



Емілія ДМИТРЕНКО,
головний науковий співробітник
відділу досліджень проблем протидії злочинності
Науково-дослідного інституту
Національної академії прокуратури України,
доктор юридичних наук, професор

УДК 347.73

ПРОБЛЕМИ ПРАВОВОЇ ОХОРОНИ ФІНАНСОВОЇ СИСТЕМИ УКРАЇНИ

Стабільне та ефективне функціонування фінансової системи України – важливий чинник виконання державою, органами місцевого самоврядування своїх функцій і завдань. Невід’ємною складовою фінансової системи України є механізм її правової охорони, який забезпечує виконання юридичними і фізичними особами фінансових обов’язків перед державою, органами місцевого самоврядування та дотримання суб’єктами фінансових правовідносин приписів законодавства, включаючи систему різних засобів (в тому числі й заходи публічного примусу). Він спрямований на попередження, виявлення, припинення неправомірних діянь учасників фінансових правовідносин.

За останні роки кількість порушень фінансового законодавства зростає, як і матеріальна шкода, завдана публічним фондам коштів, насамперед Державному бюджету України та місцевим бюджетам. Так, відповідно до Звіту про результати діяльності Державної фінансової інспекції України та її територіальних органів за 2013 рік виявлено 5 595 фінансових порушень, що призвели до втрат фінансових і матеріальних ресурсів на суму 3 689 178,16 гривень. Завдя-

ки ефективній правовій охороні фінансової системи України можна усунути фінансові правопорушення і повернути недоотримані внаслідок їх вчинення фінансові ресурси до бюджетів та інших публічних фондів.

Механізм правової охорони фінансової системи України включає заходи публічного примусу за порушення фінансового законодавства, питання щодо яких розглядалися у працях В.Д. Ардашкіна [1], Т.О. Коломосьць [2], І.С. Самощенко й М.Х. Фарукшина [3] та інших учених. Окремі аспекти їх застосування стали предметом дослідження представників фінансово-правової науки, зокрема А.Й. Іванського [4], Л.К. Воронової [5], Н.Ю. Пришви [6], Н.А. Саттарової [7], В.В. Сергеевої [8].

Водночас питання правової охорони фінансової системи України потребують подальшого дослідження. Йдеться про визначення окремих термінів, оскільки після прийняття нової редакції Бюджетного кодексу України від 8 липня 2010 року (БК України), Податкового кодексу України від 2 грудня 2010 року (ПК України) та інших нормативно-правових актів відбулися суттєві зміни у механізмі застосування правового регулювання різних питань.

У зв'язку із зазначеним мета статті – теоретичне обґрунтування змісту механізму правової охорони фінансової системи держави загалом і окремих заходів та особливостей їх застосування до суб'єктів фінансового права, а також надання рекомендацій з удосконалення законодавства у цій сфері.

Проте зауважимо, що окремі терміни у цій сфері не повною мірою відображають публічний характер фінансових правовідносин та спрямування поведінки їх суб'єктів на забезпечення публічного фінансового інтересу [2, 13]. Безперечно, різні заходи, в тому числі й примусові, які використовують для правової охорони фінансової системи держави, є публічними, оскільки застосовуються органами з публічними повноваженнями. А тому є підстави вживати як загальне та окреме поняття відповідно «публічний примус» і «публічний фінансово-правовий примус». Загалом пропонуємо публічний фінансово-правовий примус визначати як систему публічно-примусових заходів у формі обмежень особистого, організаційного або майнового характеру, що застосовуються спеціально уповноваженими органами для охорони фінансової системи України, дотримання належної поведінки у сфері фінансової діяльності держави, органів місцевого самоврядування та попередження і припинення правопорушень, а у випадку їх вчинення – покарання правопорушників.

Розглянемо заходи публічного примусу, систему яких більшість науковців, зокрема В.Д. Ардашкін, І.С. Самощенко, М.Х. Фарукшин, визначають так: заходи відповідальності та примусові заходи – останні спрямовані лише на відновлення порушеного правопорядку і не передбачають здійснення штрафного, виховного вилу, застосування покарання [3, 54–61]; превентивні заходи, підставою застосування яких слугують презумпції, тобто юридичні передбачення про можливість суспільно шкідливої поведінки певних суб'єктів [1, 36].

Представники фінансово-правової науки (А.Й. Іванський, Н.А. Саттарова,

В.В. Сергеева, Н.Ю. Пришва) запропонували у системі заходів публічного примусу об'єднати:

- попереджувальні, припинні, відновлювальні [4, 11–12] (штраф, пеня), застосування яких можливе у формах відповідальності за порушення податкового законодавства, спеціальних забезпечувальних заходів та примусового погашення податкового боргу [3, 162];

- попереджувальні, припиняючі, правопоновлюючі, караючі [6, 128–129];

- заходи попередження (превенція), припинення, правовідновлення, юридична відповідальність [7, 26–28].

Аналізуючи ці та інші наукові підходи, необхідно уточнити як критерії класифікації заходів публічного примусу, так і назви окремих заходів та їх груп. Погоджуємось із думкою Т.О. Коломоець щодо поділу таких заходів за критерієм «підстава застосування» на дві окремі групи. До першої віднесено заходи, застосування яких не пов'язане із протиправними діяннями суб'єктів фінансового права (запобіжні заходи), а до другої – заходи, застосування яких пов'язане з протиправними діяннями суб'єктів фінансового права [2, 62–68].

Враховуючи зміст окремих норм фінансового законодавства та наукових джерел, у яких ідеться про запобіжні заходи, доходимо висновку про доцільність називати такі заходи превентивними, оскільки їх застосування має на меті попередити порушення фінансового законодавства. Окрім того, пропонуємо у системі превентивних заходів виокремлювати такі їх види:

- заходи, які застосовують з метою попередження порушення бюджетного законодавства (попередження про неналежне виконання бюджетного законодавства з вимогою щодо усунення його порушень (ст. 117 БК України));

- заходи, які застосовують з метою попередження порушення податкового законодавства (запрошення платників податків (їх представників) для перевірки правильності нарахування та своєчасності сплати податків та зборів; одер-

жання від платників податків та установ Національного банку України (НБУ), фінансових установ довідок та (або) копій документів про наявність банківських рахунків, інформації про обсяг та обіг коштів на рахунках (на підставі рішення суду), інформації, довідок, копій документів про фінансово-господарську діяльність, а також вивчення та перевірка первинних документів з бухгалтерського та податкового обліку, інших реєстрів, фінансової, статистичної звітності, пов'язаних із обчисленням і сплатою податків та зборів; проведення перевірок, інвентаризації основних фондів, товарно-матеріальних цінностей, коштів; одержання необхідних відомостей від уповноважених органів про державну реєстрацію та видачу ліцензій суб'єктам господарської діяльності тощо (ст. 20 ПК України);

– заходи, які застосовують для попередження порушення банківського законодавства (надсилання письмового застереження; скликання загальних зборів учасників, спостережної (наглядової) ради банку, правління (ради директорів) банку для складання плану фінансового оздоровлення або плану реорганізації банку; укладення письмової угоди з банком, який розробив прийнятний план заходів щодо усунення порушень у його діяльності; установлення для банку підвищених економічних нормативів, підвищення резервів на покриття можливих збитків за кредитами, іншими активами) (Розділ II постанови Правління НБУ від 17 серпня 2012 року № 346 «Про затвердження Положення про застосування Національним банком України заходів впливу за порушення банківського законодавства»).

Систему заходів, застосування яких пов'язане з протиправними діяннями суб'єктів фінансового права, становлять заходи припинення та заходи юридичної відповідальності.

Призначення заходів припинення полягає в усуненні негативних наслідків від протиправних діянь, оскільки їх використовують для недопущення завершення, оперативного переривання та

припинення протиправних діянь суб'єктами фінансового права. Окремі підгрупи становлять заходи, які вживають з метою припинення порушень бюджетного, податкового та іншого фінансового законодавства. Так, щоб припинити порушення бюджетного законодавства, застосовують: зупинення операцій з бюджетними коштами; призупинення бюджетних асигнувань; зменшення бюджетних асигнувань; повернення бюджетних коштів до відповідного бюджету; зупинення дії рішення про місцевий бюджет; безспірне вилучення коштів з місцевих бюджетів (ст. 117 БК України).

Особливість заходів, ціллю яких є припинення порушення податкового законодавства, полягає в тому, що їх вжиттю передують звернення органів Державної податкової служби України (ДПС України) до суду, у результаті чого може бути: припинено юридичну особу, визнано недійсними установчі (засновницькі) документи суб'єктів господарювання; зупинено видаткові операції на рахунках платника податків; у визначених законом випадках накладено арешт на кошти та інші цінності платника податків, що знаходяться в банку; стягнуто кошти платника податків, який має податковий борг, з рахунків у обслуговуючих банках на суму податкового боргу; стягнуто з дебіторів платника податків, який має податковий борг, суми дебіторської заборгованості, строк погашення якої настав та право вимоги якої переведено на органи ДПС України, у рахунок погашення податкового боргу такого платника податків (ст. 20 ПК України). Окрему підгрупу заходів припинення становлять – податкова застава, адміністративний арешт майна, розстрочення, відстрочення та списання податкового боргу. Заходи, які відповідно до статей 88–95, 100, 101 ПК України є способами забезпечення виконання фінансового обов'язку, пропонуємо назвати забезпечувальними.

Для припинення порушення банківського законодавства згідно із зазначеним вище Розділом II постанови Правління Національного банку України

можуть бути застосовані такі заходи, як зупинення (обмеження) або припинення окремого виду здійснюваних банком операцій.

Досліджуючи наукові праці, в яких розглядаються загальні питання юридичної відповідальності [1, 6], можна стверджувати, що саме цей інститут забезпечує охорону фінансової системи України, оскільки призначення юридичних санкцій загалом і фінансово-правових зокрема (фінансово-правового штрафу, фінансово-правової пені) полягає у попередженні й усуненні суспільно шкідливих і небезпечних діянь у цій сфері, у відновленні порушених прав суб'єктів фінансових правовідносин.

Отже, фінансово-правові санкції, вказуючи на наслідки порушень фінансового законодавства та визначаючи вид і міру фінансово-правової відповідальності, є важливим чинником охорони фінансової системи держави, ефективність діяльності якої залежить від правового регулювання порядку застосування заходів публічного примусу, які нині потребують удосконалення. Зазначене наперед стосується відповідних норм БК України та ПК України.

Враховуючи викладене, пропонуємо окремі шляхи удосконалення механізму правової охорони фінансової системи держави, а саме:

– у ст. 117 БК України чітко визначити за групами систему заходів публічного примусу, які застосовують за порушення бюджетного законодавства: заходи, застосування яких не пов'язане із протиправними діяннями (превентивні заходи); заходи, застосування яких пов'язане з протиправними діяннями (заходи припинення, забезпечувальні заходи, заходи відповідальності);

– Главу 11 ПК України варто назвати «Фінансово-правова відповідальність за податкові правопорушення» та об'єднати її з главою 12; в цій главі вживати поняття «фінансово-правовий штраф» та «фінансово-правова пеня»;

– у Главі 11 ПК України передбачити норми про застосування за результатами

перевірок залежно від характеру вчиненого правопорушення та вини суб'єкта фінансово-правового штрафу – у диференційованому розмірі, а фінансово-правової пені – у фіксованому розмірі.

Отже, невід'ємною складовою фінансової системи України є механізм правової охорони фінансової системи, який забезпечує її стабільне й ефективне функціонування, сприяє усуненню фінансових правопорушень та поверненню до бюджетів, інших публічних фондів фінансових ресурсів недоотриманих коштів. Він включає заходи публічного примусу за порушення фінансового законодавства у формі обмежень особистого, організаційного або майнового характеру, що застосовуються спеціально уповноваженими органами для дотримання належної поведінки у сфері публічної фінансової діяльності та попередження і припинення правопорушень, а у разі їх вчинення – покарання правопорушників. Їх окрему групу становлять: заходи, вжиття яких не пов'язане із протиправними діяннями суб'єктів фінансового права (превентивні заходи); заходи, застосування яких пов'язане з протиправними діяннями таких суб'єктів (заходи припинення; забезпечувальні заходи; заходи відповідальності).

Охорона фінансової системи України забезпечується: превентивними заходами, які сприяють попередженню вчинення правопорушень суб'єктами фінансового права; заходами припинення та забезпечувальними заходами, що усувають настання негативних наслідків від протиправних діянь, які ще не закінчилися, щоб не допустити їх завершення, оперативного переривання, припинення; заходами юридичної відповідальності, передусім фінансово-правовими санкціями, що вказують на наслідки порушень фінансового законодавства та визначають вид і міру фінансово-правової відповідальності.

Для належної охорони фінансової системи України необхідно удосконалити відповідні норми Бюджетного кодексу України та Податкового кодексу України.

Важливість подальшого розроблення зазначеної проблематики обумовлена зростанням кількості неправомірних діянь суб'єктів фінансового права та застосуванням до них заходів публічного примусу, який був і залишається регулятором поведінки суб'єктів фінансового

права; потребою формулювання рекомендацій для удосконалення відповідного законодавства.

Окреслені й інші питання можуть слугувати окремими напрямками майбутніх наукових досліджень у цій сфері.

Список використаних джерел:

1. Ардашкин В.Д. О принуждении по советскому праву / В.Д. Ардашкин // Советское государство и право. – 1970. – № 7. – С. 33–39.
2. Коломоєць Т.О. До питання визначення місця примусу, що застосовується в адміністративному (позасудовому) порядку у сфері оподаткування уповноваженими державними органами, у системі різновидів державно-правового примусу / Т.О. Коломоєць // Вісник Запорізького національного університету. – 2005. – № 1. – С. 61–73.
3. Самощенко И.С. Ответственность по советскому законодательству / И.С. Самощенко, М.Х. Фарукшин. – М.: Юридическая литература, 1971. – 240 с.
4. Іванський А.Й. Фінансово-правова відповідальність: теоретичний аналіз: моногр. / А.Й. Іванський. – Одеса: Юридична література, 2008. – 504 с.
5. Воронова Л.К. Фінансове право України: підруч. / Л.К. Воронова. – К.: Прецедент; Моя книга, 2006. – 448 с.
6. Пришва Н.Ю. Правові проблеми регулювання обов'язкових платежів: моногр. / Н.Ю. Пришва; Київський національний університет імені Тараса Шевченка. – К.: ЕксОб, 2003. – 280 с.
7. Саттарова Н.А. Принуждение в финансовом праве: моногр. / Н.А. Саттарова. – М.: Юрлитинформ, 2006. – 392 с.
8. Сергеева В.В. Способи забезпечення виконання податкового обов'язку в системі заходів податково-правового примусу / В.В. Сергеева // Право і безпека. – 2005. – Т. 4. – № 1. – С. 161–164.



Емілія ДМИТРЕНКО

ПРОБЛЕМИ ПРАВОВОЇ ОХОРОНИ ФІНАНСОВОЇ СИСТЕМИ УКРАЇНИ

У статті проаналізовано механізм правової охорони фінансової системи України. Розглянуто систему превентивних заходів та заходів припинення, які застосовують у разі порушень фінансового законодавства. Визначено місце інституту юридичної відповідальності в охороні фінансової системи держави та запропоновано окремі шляхи його удосконалення.

Ключові слова: фінансова система України; заходи публічного примусу; превентивні заходи; заходи припинення; фінансово-правові санкції.

ПРОБЛЕМЫ ПРАВОВОЙ ОХРАНЫ ФИНАНСОВОЙ СИСТЕМЫ УКРАИНЫ

В статье проанализирован механизм правовой охраны финансовой системы Украины. Рассмотрена система превентивных мер и мер пресечения, которые применяются в случае нарушений финансового законодательства. Определено место института юридической ответственности в охране финансовой системы государства и предложены отдельные пути его усовершенствования.

Ключевые слова: финансовая система Украины; меры публичного принуждения; превентивные меры; меры пресечения; финансово-правовые санкции.

Emilia DMYTRENKO

THE PROBLEMS OF LEGAL SAFETY OF FINANCIAL SYSTEM OF UKRAINE

The mechanism of legal safety of the financial system of Ukraine is analysed in the article. The system of preventive and stopping measures, which apply in the case of violations of financial legislation, is considered. Certainly place of institute of legal responsibility in the guard of the financial system of Ukraine and the separate ways of his improvement are offered.

Keywords: financial system of Ukraine; measures of public compulsion; preventive measures; measures of stopping; financially legal approvals.

