МІНІСТЕРСТВО ФІНАНСІВ УКРАЇНИ
ДЕРЖАВНИЙ ПОДАТКОВИЙ УНІВЕРСИТЕТ

Кваліфікаційна наукова
праця на правах рукопису

ПІПКО ЮРІЙ ВАЛЕРІЙОВИЧ

УДК 342.951:336-047.64

ДИСЕРТАЦІЯ
АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВІ ТА ОРГАНІЗАЦІЙНІ ЗАСАДИ ПРОТИДІЇ ФІНАНСОВИМ ПРАВОПОРУШЕННЯМ

Спеціальність 081 – Право

Галузь знань 08 – Право

Подається на здобуття ступеня доктора філософії

Дисертація містить результати власних досліджень. Використання ідей, результатів і текстів інших авторів мають посилання на відповідне джерело.
_____Ю.В. Піпко

Науковий керівник – Рябченко Олена Петрівна,
доктор юридичних наук, професор,
заслужений діяч науки і техніки України

Ірпінь – 2025

АНОТАЦІЯ

Піпко Ю. В. Адміністративно-правові та організаційні засади протидії фінансовим правопорушенням. – Кваліфікаційна наукова праця на правах рукопису.

Дисертація на здобуття ступеня доктора філософії за спеціальністю 081 – Право. Державний податковий університет, Міністерство фінансів України. – Ірпінь, 2025.

У дисертації здійснене теоретичне узагальнення та запропоновано нове вирішення наукового завдання щодо обґрунтування наукового підходу до розкриття сутності й змісту адміністративно-правових та організаційних засад протидії фінансовим правопорушенням, обґрунтування способів удосконалення адміністративного законодавства, організації протидії з огляду на міжнародні стандарти, спираючись на методологію системного аналізу.

Розкрито зміст адміністративно-правової протидії фінансовим правопорушенням та організації її здійснення як складової загальної системи протидії, складовими якої є цілеспрямовані заходи, здійснювані уповноваженими суб'єктами, щодо недопущення вчинення таких правопорушень, їхнє припинення та притягнення винних до відповідальності, виявлення причин і умов вчинення, а також відшкодування шкоди, завданої фінансовим правопорушенням. Встановлено такі елементи адміністративно-правових та організаційних засад протидії фінансовим правопорушенням: мета (візія); спрямованість (місія); напрями протидії (стратегія); зміст протидії (принципи); суб'єкти та їхній адміністративно-правовий статус; форми й заходи протидії. Запропоновано під адміністративно-правовими і організаційними засадами протидії фінансовим правопорушенням розуміти врегульовані нормами адміністративного права цілі, завдання, принципи, форми й заходи здійснення державно-владної, організаційно-розпорядчої діяльності суб'єктів протидії з метою виконання стратегічних завдань держави щодо гарантування безпекового середовища у фінансовій сфері, дотримання фінансової дисципліни за умови забезпечення ефективності адміністративної відповідальності за порушення в галузі фінансів.

Фінансове правопорушення визначене як антисуспільне, протиправне, винне діяння, вчинене деліктоздатною особою, яке посягає на встановлену чинним законодавством фінансову дисципліну і за яке передбачене адміністративну, кримінальну відповідальність або застосування фінансових (штрафних) санкцій та/або пені.

Види фінансових правопорушень як об'єкт протидії їхньому вчиненню на адміністративно-правових і організаційних засадах виділено із врахуванням інституційного підходу до систематизації та критеріїв класифікації фінансово-правових відносин (за структурою фінансової системи й інститутами фінансового права): бюджетні правопорушення; порушення правил кредитної системи; порушення правил обов'язкового державного страхування; порушення у сфері фінансів підприємств.

Виділено адміністративні правопорушення в галузі фінансів і здійснено юридичну характеристику їхнього складу: об'єкта, об'єктивної сторони, суб'єкта та суб'єктивної сторони. Розкрито загальний, родовий, видовий і безпосередній об'єкти адміністративних правопорушень в галузі фінансів, що дало змогу здійснити систематизацію таких правопорушень (передбачених нормами глави 12 КУпАП) за критерієм їхнього видового об'єкта. Виокремлено адміністративне правопорушення, юридичний склад якого визначений ст. 485 Митного кодексу України і передбачає адміністративну відповідальність за «дії, спрямовані на неправомірне звільнення від сплати митних платежів чи зменшення їх розміру, а також інші протиправні дії, спрямовані на ухилення від сплати митних платежів».

Встановлено, що адміністративне правопорушення в галузі фінансів являє собою протиправну, винну дію або бездіяльність, яка посягає на суспільні відносини, урегульовані нормами фінансового права, які стосуються формування, розподілу, перерозподілу й використання публічних фондів коштів, організації грошового обігу на території держави та забезпечення стабільності національної грошової одиниці, за вчинення якого передбачено адміністративну відповідальність.

Адміністративне правопорушення в галузі фінансів є різновидом фінансових правопорушень. Порушення митних правил, адміністративна відповідальність за вчинення якого передбачена ст. 485 МКУ, доцільно розглядати як окремий підвид адміністративних правопорушень у галузі фінансів.

Особливості інституційної побудови системи суб'єктів адміністративно-правової протидії фінансовим правопорушенням визначені виконуваними адміністративно-правовими функціями й обсягом компетенції суб'єктів. Запропоновано виділити такі групи суб'єктів адміністративно-правової протидії фінансовим правопорушенням, систематизація яких здійснена за ознакою виконуваних основних функцій щодо протидії: а) суб'єкти контролю (аудиту); б) суб'єкт фінансового моніторингу; в) суб'єкти регулювання та нагляду; г) суб'єкти адміністративної юрисдикції. Проведене дослідження інституційної побудови системи суб'єктів адміністративно-правової протидії фінансовим правопорушенням доводить, що використання категорії «система» для позначення сукупності суб'єктів протидії має умовний характер.

Адміністративно-правові форми та заходи протидії фінансовим правопорушенням виділені з огляду на функціональне призначення діяльності суб'єктів протидії. Такими визначено: контроль (аудит), нагляд, моніторинг; притягнення до адміністративної відповідальності за порушення в галузі фінансів.

Наголошено, що виклики й небезпеки воєнного стану в Україні у зв'язку із військовою агресією росії визначають потребу в розширенні сфери реалізації правоохоронної функції, що набуває особливої актуальності для митних органів. Також визначено перспективним напрямом формування ефективної організації протидії фінансовим правопорушенням – удосконалення взаємодії між Державною митною службою України та Державною прикордонною службою України. Крім того, виділено питання вдосконалення інформаційної взаємодії між державними органами, наділеними компетенцією у сфері охорони й захисту фінансових інтересів держави, зокрема за допомогою протидії фінансовим правопорушенням, та посилення заходів захисту інформаційних систем з метою уникнення випадків витоку інформації.

Сформульовано вимоги, які мають бути дотримані при розробці єдиної ефективної стратегії діяльності суб'єктів протидії фінансовим правопорушенням, зокрема легалізації (відмиванню) злочинних доходів.

Запропоновано структуру Концептуальних основ фінансової безпеки як системний напрям удосконалення адміністративно-правового регулювання протидії фінансовим правопорушенням, що передбачає сім розділів: Розділ 1. Актуальність і потреба в розробці та ухваленні Концептуальних основ; Розділ 2. Визначення напрямів забезпечення якості чинного законодавства у фінансовій сфері із врахуванням рішень ЄСПЛ, правових позицій Конституційного Суду України, вищих судових органів; Розділ 3. Формування теоретико-правової моделі фінансової безпеки; Розділ 4. Оцінка впливу наявних непрямих заходів на фінансову безпеку та виявлення проблем у окремих сферах: податковій, митній, валютного регулювання, кредитній, страховій та ін.; Розділ 5. Визначення особливостей правового режиму законності застосування прямих заходів впливу на учасників фінансових відносин; Розділ 6. Напрями формування належної (оптимальної, ефективної) інституційної побудови системи державних органів і перерозподілу компетенції у фінансовій сфері; Розділ 7. Етапи, способи, засоби впровадження й реалізації Концептуальних основ.

Обґрунтовані та сформульовані окремі пропозиції щодо внесення змін до чинного законодавства.

Ключові слова: *адміністративно-правові засади, протидія, суб'єкт, фінансове правопорушення, податкове правопорушення, провадження, процес, фінансова відповідальність, бюджетна система, банківська діяльність, контроль, фінансовий контроль, податковий контроль, фінансовий моніторинг, аудит*

SUMMARY

Pipko I. V. Administrative, legal and organizational fundamentals of counteracting financial offenses. – Qualifying scientific work on manuscript rights.

The dissertation for obtaining the degree Doctor of Philosophy in Law, specialty 081 – Law. – State Tax University, Ministry of Finance of Ukraine. Irpin, 2025.

The dissertation carries out a theoretical generalization and proposes a new solution to the scientific problem of substantiating the scientific approach to the disclosure of the essence and content of administrative, legal and organizational foundations for combating financial offenses, substantiation of ways to improve administrative legislation, organization of counteraction in view of international standards, based on the methodology of system analysis.

The content of administrative and legal counteraction to financial offenses and the organization of its implementation as a component of the general system of counteraction, the components of which are purposeful measures carried out by authorized entities to prevent the commission of such offenses, their termination and bringing the perpetrators to justice, identification of the causes and conditions of committing, as well as compensation for damage caused by financial offenses, are revealed. The following elements of administrative, legal and organizational principles for combating financial offenses have been established: goal (vision); orientation (mission); directions of counteraction (strategy); content of counteraction (principles); subjects and their administrative and legal status; forms and measures of counteraction. It is proposed that the administrative, legal and organizational principles of combating financial offenses should be understood as the goals, tasks, principles, forms and measures regulated by the norms of administrative law for the implementation of state power, organizational and administrative activities of counteraction entities in order to fulfill the strategic tasks of the state to guarantee the security environment in the financial sphere, compliance with financial discipline, provided that the effectiveness of administrative responsibility for violations in the field of finance.

A financial offense is defined as an antisocial, illegal, culpable act committed by a person capable of tort, which encroaches on financial discipline established by the

current legislation and for which administrative, criminal liability or the application of financial (punitive) sanctions and/or penalties is provided.

Types of financial offenses as an object of counteraction to their commission on administrative, legal and organizational grounds are singled out taking into account the institutional approach to systematization and criteria for classification of financial and legal relations (according to the structure of the financial system and institutions of financial law): budget offenses; violation of the rules of the credit system; violation of the rules of compulsory state insurance; violations in the field of enterprise finance.

Administrative offenses in the field of finance have been identified and the legal characteristics of their composition have been carried out: object, objective side, subject and subjective side. The general, generic, specific and direct objects of administrative offenses in the field of finance have been revealed, which made it possible to systematize such offenses (provided for by the norms of Chapter 12 of the Code of Administrative Offenses) according to the criterion of their of a specific object. An administrative offense has been singled out, the legal composition of which is determined by Art. 485 of the Customs Code of Ukraine and provides for administrative liability for "actions aimed at unlawful exemption from payment of customs duties or reduction of their amount, as well as other illegal actions aimed at evasion of customs payments".

It has been established that an administrative offense in the field of finance is an illegal, culpable action or omission that encroaches on social relations regulated by the norms of financial law, which relate to the formation, distribution, redistribution and use of public funds, the organization of money circulation on the territory of the state and ensuring the stability of the national monetary unit, for the commission of which administrative liability is provided.

Administrative offense in the field of finance is a type of financial offense. Violation of customs regulations, administrative liability for which is provided for by Article 485 of the Customs Code of Ukraine, should be considered as a separate subtype of administrative offenses in the field of finance.

The peculiarities of the institutional construction of the system of subjects of administrative and legal counteraction to financial offenses are determined by the administrative and legal functions performed and the scope of competence of the subjects. It is proposed to distinguish the following groups of subjects of administrative and legal counteraction to financial offenses, the systematization of which is carried out on the basis of the performed main functions of counteraction: a) subjects of control (audit); b) the subject of financial monitoring; c) subjects of regulation and supervision; d) subjects of administrative jurisdiction. The study of the institutional construction of the system of subjects of administrative and legal counteraction to financial offenses proves that the use of the category "system" to designate a set of subjects of counteraction is conditional.

Administrative and legal forms and measures to counteract financial offenses are singled out taking into account the functional purpose of the activities of counteraction entities. These are: control (audit), supervision, monitoring; bringing to administrative responsibility for violations in the field of finance.

It was emphasized that the challenges and dangers of martial law in Ukraine in connection with russia's military aggression determine the need to expand the scope of the law enforcement function, which is of particular relevance for customs authorities. It is also identified as a promising direction for the formation of an effective organization for combating financial offenses – improvement of interaction between the State Customs Service of Ukraine and the State Border Guard Service of Ukraine. In addition, the issue of improving information interaction between state bodies vested with competence in the field of protection and protection of the financial interests of the state, in particular by countering financial offenses, and strengthening measures for the protection of information systems in order to avoid cases of information leakage is highlighted.

The requirements that must be met in the development of a single effective strategy for the activities of subjects of combating financial offenses, in particular legalization (laundering) of criminal proceeds, are formulated.

The structure of the Conceptual Foundations of Financial Security is proposed as a systemic direction for improving the administrative and legal regulation of counteraction to financial offenses, which provides for seven sections: Section 1. Relevance and need for the development and adoption of the Conceptual Framework; Section 2. Determination of directions for ensuring the quality of the current legislation in the financial sector, taking into account the decisions of the ECtHR, the legal positions of the Constitutional Court of Ukraine, higher judicial bodies; Chapter 3. Formation of a theoretical and legal model of financial security; Chapter 4. Assessment of the impact of existing indirect measures on financial security and identification of problems in certain areas: tax, customs, currency regulation, credit, insurance, etc.; Section 5. Determination of the features of the legal regime of legality of the application of direct measures of influence on participants in financial relations; Section 6. Directions for the formation of a proper (optimal, effective) institutional structure of the system of state bodies and redistribution of competence in the financial sphere; Section 7. Stages, methods, means of implementation and implementation of the Conceptual Frameworks.

Separate proposals for amendments to the current legislation are substantiated and formulated.

Keywords*: administrative and legal principles, counteraction, subject, financial offense, tax offense, proceedings, process, financial responsibility, budget system, banking, control, financial control, tax control, financial monitoring, audit*

СПИСОК ПУБЛІКАЦІЙ ЗДОБУВАЧА ЗА ТЕМОЮ ДИСЕРТАЦІЇ

в яких опубліковані основні наукові результати дисертації:

1. Піпко Ю. В. Поняття та ознаки принципів адміністративно-правового регулювання протидії фінансовим порушенням. *Актуальні проблеми вітчизняної юриспруденції*. 2023. № 4. С. 118–123. URL : http://apnl.dnu.in.ua/4_2023/17.pdf.

2. Піпко Ю. В. Поняття фінансового правопорушення: проблематика наукового підходу. *Право і суспільство*. 2023. № 5. С. 142–148. URL : http://pravoisuspilstvo.org.ua/archive/2023/5_2023/22.pdf.

3. Піпко Ю. В. Систематизація адміністративно-правових та фінансово-правових наукових досліджень проблеми протидії фінансовим правопорушенням. *Актуальні проблеми вітчизняної юриспруденції*. 2022. № 4. С. 95–101. URL : http://apnl.dnu.in.ua/4_2022/16.pdf.

4. Піпко Ю. В. Систематизація суб’єктів адміністративно-правової протидії фінансовим правопорушенням. *Науковий вісник публічного та приватного права.* 2024. № 3. С. 130–135. URL : http://www.nvppp.in.ua/vip/2024/3/25.pdf.

які засвідчують апробацію матеріалів дисертації:

5. Піпко Ю. В. Протидія фінансовим правопорушенням як об’єкт адміністративно-правового регулювання. *Modern research in science and education* : III Міжнародна науково-практична конференція, Чикаго, США, 9–11.11.2023 (заочна) [*Modern research in science and education* : the 3rd International scientific and practical conference (November 9–11, 2023) BoScience Publisher, Chicago, USA]. 2023. 1096, [1072–1076] с. URL : https://sci-conf.com.ua/iii-mizhnarodna-naukovo-praktichna-konferentsiya-modern-research-in-science-and-education-9-11-11-2023-chikago-ssha-arhiv/

6. Піпко Ю. В. Окремі питання уточнення об’єкта посягання адміністративних правопорушень у галузі фінансів. *Science and society: modern trends in a changing world* : the 9th International scientific and practical conference (August 5–7, 2024) MDPC Publishing, Vienna, Austria. 2024. 334, [315–319] с. URL :

https://sci-conf.com.ua/ix-mizhnarodna-naukovo-praktichna-konferentsiya-science-and-society-modern-trends-in-a-changing-world-5-7-08-2024-viden-avstriya-arhiv/

ЗМІСТ

Вступ 3

Розділ 1. Методологія розкриття сутності адміністративно-правових та організаційних засад протидії фінансовим правопорушенням 14

1.1. Систематизація галузевих наукових досліджень проблеми протидії фінансовим правопорушенням як теоретична основа визначення адміністративно-правових та організаційних засад протидії фінансовим правопорушенням 14

1.2. Поняття, ознаки й види фінансових правопорушень як об’єкта протидії їхньому вчиненню на адміністративно-правових та організаційних засадах 28

1.3. Зміст адміністративно-правової протидії фінансовим правопорушенням та організації її здійснення 48

Висновки до розділу 1 64

Розділ 2. Зміст адміністративно-правових та організаційних засад протидії фінансовим правопорушенням 67

2.1. Принципи адміністративно-правового регулювання організації та здійснення протидії фінансовим порушенням 67

2.2. Інституційна побудова системи суб’єктів протидії фінансовим правопорушенням 86

2.3. Адміністративно-правові форми й заходи протидії фінансовим правопорушенням 109

Висновки до розділу 2 137

Розділ 3. Способи розбудови ефективного адміністративно-правового регулювання та організації протидії фінансовим порушенням в Україні 138

3.1. Актуальні питання формування ефективної організації протидії фінансовим правопорушенням із врахуванням міжнародного досвіду 138

3.2. Впровадження Концептуальної основи забезпечення фінансової безпеки як системний напрям удосконалення адміністративно-правового регулювання протидії фінансовим правопорушенням 160

Висновки до розділу 3 180

Висновки 182

Список використаних джерел 193

Додаток А 217

ВСТУП

Обґрунтування вибору теми дослідження. Потреба в проведенні наукового аналізу проблеми протидії фінансовим правопорушенням на адміністративно-правових та організаційних засадах визначена насамперед нагальною необхідністю формування й функціонування ефективної системи протидії, яка є запорукою фінансової безпеки держави, стабільності її фінансової діяльності, що набуває ключового значення в мовах воєнної агресії росії проти України. Вчинення фінансових правопорушень завдають шкоду економіці держави, її фінансовій системі, а деякі особливо небезпечні пов’язані із посяганням на конституційний лад, фінансуванням тероризму.

Про вказане свідчать дані Державної служби фінансового моніторингу України, якою тільки в рік повномасштабного вторгнення росії в Україну 2022 року було скеровано до правоохоронних (розвідувальних) органів 342 матеріали, які стосувались фінансових операцій, що могли бути пов’язаними з фінансуванням тероризму / сепаратизму; військовою агресією з боку РФ та РБ проти України та колабораційною діяльністю; які публічно закликають до зміни чи повалення конституційного ладу або зміни меж території чи державного кордону України [158]. Наступного 2023 року лише впродовж січня-березня працівниками Бюро економічної безпеки було створено 213 аналітичних продуктів, 43 аналітичні довідки на суму 30,3 млрд грн (порівняно із 2022 р. – 26,3 млрд грн), не допущено розкрадання коштів під час здійснення тендерних процедур на 327 млн грн, упереджено неправомірного відшкодування ПДВ на суму 376 млн грн. Серед заходів протидії правопорушенням, що посягають на функціонування економіки держави, було застосовано, крім заходів, передбачених кримінальним процесуальним законодавством, також заходи адміністративно-правового змісту – контрольні, правопримусові [56].

Виклики й загрози, які постали перед фінансово-економічною системою України та усього світу у зв’язку із повномасштабною агресією росії проти України, обумовлюють активізацію пошуку оптимальної структури протидії

фінансовим правопорушенням з метою забезпечення належного функціонування фінансової системи нашої держави за нинішніх умов воєнної, політичної, економічної, соціальної, демографічної ситуації в державі та геополітичної ситуації й пов'язаних із нею макро- й мікрофінансових процесів. Оптимізація функціонування фінансової системи нашої держави означає насамперед мінімізацію дефіцитів бюджетів усіх рівнів, забезпечення їхнього наповнення та спроможності гарантування бюджетного фінансування в умовах пріоритетності військових витрат, підтримки соціально вразливих верств населення та реалізації програм, спрямованих на безперебійне функціонування бізнесу, відновлення економіки.

Найближчими до тематики цього дослідження й виконаними впродовж останніх п'яти років є такі напрацювання, як: адміністративно-правові засади діяльності щодо забезпечення економічних інтересів у сучасній парадигмі адміністративного права (Ю. Ф. Лавренюк, 2020 р.) [78]; адміністративно-правові засади оптимізації діяльності правоохоронних органів у сфері забезпечення фінансової безпеки України (В. В. Люх, 2021 р.) [86]; адміністративно-правові засади діяльності єдиного правоохоронного органу, що забезпечує фінансову безпеку України (К. О. Кривошеєв, 2021 р.) [76]. Серед наукових робіт варто виділити дослідження адміністративно-правових засад протидії правопорушенням у фінансовій сфері (О. С. Заяць) [54], правового забезпечення фінансової безпеки України (О. О. Бригінець) [9], роботи, в яких аналізують сутність і зміст фінансового контролю (В. В. Ізотов [59], В. М. Прасюк [123], Ю. О. Мандриченко [88], І. І. Попадинець [121], Л. А. Савченко [163], Є. С. Мороз [97], М. О. Настенко [99] та інші), процесуальної форми фінансово-контрольних відносин (Л. М. Касьяненко) [10]. Науковці досліджували проблеми забезпечення ефективності боротьби з економічною злочинністю – В. Т. Білоус [4]; протидії легалізації «тіньових» доходів, одержаних злочинним шляхом, – О. В. Київець [61], пов'язані із цією проблеми фінансового моніторингу – С. А. Буткевич [13], Є. В. Павліченко [105], А. О. Клименко [62], протидії тінізації економіки –

О. В. Тильчик [174]; аналізували ризики й загрози фінансовій стабільності України в умовах війни – Г. Возняк, О. Дмитрик [26, с. 72–73] тощо.

Звернення до робіт науковців дає змогу глибоко проаналізувати сутність протидії, сформувати теоретичну модель, яка має враховувати сучасні процеси, що відбуваються у фінансово-економічній сфері в Україні, та вплив на них різних чинників на функціонування держави. Водночас сучасний науковий потенціал теоретичних розробок у цьому напрямі свідчить про потребу в подальшому поглибленому пошуку способів удосконалення протидії фінансовим правопорушенням, враховуючи ту обставину, що не можна вказати про системність і всебічне опрацювання цієї проблеми. Зазначене пов'язано насамперед із розвитком нашої держави, новими викликами й небезпеками для її фінансової системи, що постійно змінюються з огляду на політико-правові процеси в державі та світі. Складність за сутністю, структурою й глобальний характер фінансової діяльності всіх учасників фінансових відносин обумовлює потребу у виділенні окремих проблем, актуальних для певного періоду розвитку нашої держави, та їхнього поглибленого наукового осмислення. Зазначене обумовило актуальність теми дисертаційного дослідження.

Зв'язок роботи з науковими програмами, планами, темами, грантами. Дисертаційне дослідження виконане відповідно до Стратегії розвитку сфери інноваційної діяльності на період до 2030 року, схваленої розпорядженням Кабінету Міністрів України від 10.07.2019 № 526; Національної економічної стратегії на період до 2030 року, затвердженої постановою Кабінету Міністрів України від 03.03.2021 № 179; Національної стратегії сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні на 2021–2026 роки, затвердженої Указом Президента України від 27.09.2021 № 487; Стратегії реформування системи управління державними фінансами на 2022–2025 роки, Національній стратегії доходів до 2030 року, Середньострокової стратегії управління державним боргом на 2024–2026 роки (План України для Ukraine Facility. 380 с. URL : https://www.ukrainefacility.me.gov.ua/wp-content/uploads/2024/03/plan-ukraine-facility.pdf); Стратегії розвитку Державного податкового університету на 2022–

2027 рр., затвердженої Вченою радою Державного податкового університету від 30 червня 2022 р., протокол № 11.

Тема дисертації затверджена Вченою радою Університету державної фіскальної служби України (протокол № 14 від 23 листопада 2021 року).

Мета дослідження полягає в обґрунтуванні наукового підходу щодо розкриття сутності й змісту адміністративно-правових та організаційних засад протидії фінансовим правопорушенням.

Досягнення поставленої мети забезпечено вирішенням таких **завдань**:

– здійснити систематизацію галузевих наукових досліджень проблеми протидії фінансовим правопорушенням як теоретичної основи визначення адміністративно-правових та організаційних засад протидії фінансовим правопорушенням;

– обґрунтувати поняття, виділити ознаки та види фінансових правопорушень як об’єкта протидії їхньому вчиненню на адміністративно-правових та організаційних засадах;

– розкрити зміст адміністративно-правової протидії фінансовим правопорушенням та організації її здійснення;

– сформулювати принципи адміністративно-правового регулювання організації та здійснення протидії фінансовим порушенням;

– обґрунтувати особливості інституційної побудови системи суб’єктів адміністративно-правової протидії фінансовим правопорушенням;

– визначити адміністративно-правові форми й заходи протидії фінансовим правопорушенням;

– розкрити актуальні питання формування ефективної організації протидії фінансовим правопорушенням із врахуванням міжнародного досвіду та сформулювати пропозиції щодо їхнього вирішення;

– запропонувати способи впровадження Концептуальної основи забезпечення фінансової безпеки як системного напряму вдосконалення адміністративно-правового регулювання протидії фінансовим правопорушенням.

Об'єкт дослідження – суспільні відносини щодо протидії фінансовим правопорушенням.

Предмет дослідження – адміністративно-правові та організаційні засади протидії фінансовим правопорушенням.

Методи дослідження. Методологічною основою дослідження є системний підхід, який у поєднанні із діалектикою дав змогу розкрити актуальні проблеми в динаміці їхнього виникнення та розвитку відповідно до суспільно-політичних процесів, що відбуваються в Україні та світі. Формування категоріального апарату й пропозицій щодо засобів розбудови ефективного адміністративно-правового регулювання та організації протидії фінансовим порушенням в Україні спиралися на взаємну конвергенцію компаративного аналізу, логіко-семантичного методу та методу правового моделювання (підрозділи 1.2, 1.3, 2.1, розділ 3). Гносеологічний метод і поєднанні із методами системного аналізу, класифікації та синтезу уможливив систематизацію галузевих наукових досліджень проблеми протидії фінансовим правопорушенням (підрозділ 1.1), виділення видів фінансових правопорушень як об'єкта протидії їхньому вчиненню на адміністративно-правових та організаційних засадах (підрозділ 1.2), визначення системи принципів адміністративно-правового регулювання протидії фінансовим правопорушенням на основі пріоритету прав людини (Human Rights-Based Approach) (підрозділ 2.1), встановлення адміністративно-правових форм і заходів протидії фінансовим правопорушенням (підрозділ 2.3). Системний, системно-структурний і структурно-функціональний методи покладено в основу обґрунтування особливостей інституційної побудови системи суб'єктів адміністративно-правової протидії фінансовим правопорушенням (підрозділ 2.2). Застосування порівняльно-правового та прогностичного методів, а також методу наукового моделювання дали змогу сформувати структуру Концептуальної основи забезпечення фінансової безпеки (підрозділ 3.2).

У науково-теоретичну основу дослідження покладено здобутки вітчизняних та зарубіжних учених-дослідників, які плідно опрацьовували пов'язані та дотичні проблеми загальної теорії держави й права, галузевих юридичних наук:

адміністративне право та процес, фінансове право, кримінальне право, кримінологія, а також економіка й фінанси. Крім того, окрема увага надана роботам, в яких піддано аналізу проблеми валютного регулювання, фінансового моніторингу, аудиту, митного регулювання, інституційної побудови податкової системи, функціонування фінансової розвідки та інші.

Нормативною основою роботи є Конституція України, рішення Конституційного Суду України, Податковий кодекс України, Митний кодекс України, Кодекс України про адміністративні правопорушення, інші законодавчі та підзаконні нормативно-правові акти щодо регламентації діяльності з протидії фінансовим правопорушенням. Окрема увага надана Угоді про асоціацію між Україною, з одного боку, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії та їхніми державами-членами – з іншого від 27.06.2014, міжнародним актам у сфері протидії «відмиванню» (легалізації) тіньових доходів, одержаних злочинним шляхом. Інформаційною та емпіричною базою роботи є матеріали діяльності Міністерства фінансів України, Національного банку України, правоохоронних і контролюючих органів з 2017 року донині, енциклопедичні та довідкові видання, критичні аналітичні публікації в засобах масової інформації. Опрацьовано досвід організації протидії фінансовим правопорушенням в Італії, США, Великій Британії, країнах Євросоюзу.

Наукова новизна отриманих результатів полягає у формуванні підходу щодо розкриття сутності й змісту адміністративно-правових та організаційних засад протидії фінансовим правопорушенням, обґрунтуванні способів удосконалення адміністративного законодавства, організації протидії з огляду на міжнародні стандарти, а також спираючись на методологію системного аналізу.

За характером розглянутих питань підготовлене дисертаційне дослідження є однією із перших у сучасній правовій науці наукових робіт, у якому з урахуванням здобутків вітчизняної правової науки, а також практики реалізації законодавства України та зарубіжних країн сформульовано нові наукові положення й висновки, запропоновані особисто здобувачем. За результатами дослідження

уперше:

– виділено напрями протидії фінансовим правопорушенням в адміністративно-правовому вимірі наукового дослідження: прямий (безпосередній) та опосередкований (запобіжний). Останній стосується впливу інститутів держави, суспільства на фінансову сферу з метою попередження, недопущення випадків її криміналізації, вчинення порушень фінансового законодавства. Прямий (безпосередній) напрям протидії фінансовим правопорушенням належить до цілеспрямованої діяльності уповноважених чинним законодавством суб'єктів щодо недопущення порушень фінансової дисципліни, виявлення причин та умов, які сприяють порушенню встановлених правовими нормами вимог дотримання фінансової дисципліни, припинення таких порушень і притягнення винних осіб до відповідальності, вжиття заходів щодо відшкодування шкоди, завданої фінансовим правопорушенням;

– окреслено особливості діяльності щодо протидії, яка здійснюється в межах адміністративно-правових відносин: мета – забезпечення стабільного функціонування фінансової системи в Україні; спрямованість – гарантування дотримання фінансової дисципліни учасниками фінансових правовідносин; напрямами протидії визначено: а) формування системи суб'єктів протидії та забезпечення її ефективного функціонування; б) вжиття заходів щодо недопущення порушень фінансової дисципліни; в) виявлення причин та умов порушень, встановлених правовими нормами вимог дотримання фінансової дисципліни та вжиття заходів щодо їхнього усунення; г) відновлення законності, порушеної внаслідок вчинення фінансового правопорушення; здійснюється суб'єктами в межах передбачених законодавством завдань, функцій, компетенції та повноважень; являє собою діяльність, що здійснюється у формах і методами, передбаченими чинним адміністративним та фінансовим законодавствами;

– сформульовано й розкрито зміст принципів ефективності організації протидії фінансовим правопорушенням, що дає змогу проаналізувати наявні моделі функціонування контролюючих і правоохоронних органів у фінансовій сфері на міжнародному рівні та сформувати окремі пропозиції щодо

впровадження найбільш прийнятних для України моделей. До таких принципів віднесено: доцільність, адекватність, збалансованість, передбачуваність, прозорість;

– запропоновано структуру Концептуальних основ фінансової безпеки як системного напряму вдосконалення адміністративно-правового регулювання протидії фінансовим правопорушенням. Зазначену структуру сформовано на засадах наукового підходу «від загального до конкретного»;

удосконалено:

– визначення поняття фінансового правопорушення як об’єкта протидії вчиненню на адміністративно-правових та організаційних засадах. Доведено, що поняття «фінансове правопорушення» має насамперед теоретико-правове значення і є суто теоретико-правовою узагальнюючою конструкцією, нормативний зміст якої передбачає охоплення правопорушень у фінансовій сфері, що посягають на встановлений законодавством порядок дотримання фінансової дисципліни;

– положення про ознаки фінансового правопорушення, які згруповано в дві групи: загальні та спеціальні. Встановлено характерну ознаку об’єкту делікту у фінансовій сфері – властивість мультипредметності, що виявляється в особливостях кожної групи однорідних правовідносин, які охоплені таким об’єктом;

– систематизацію фінансових правопорушень, яку, порівняно із наявним підходом, в основі якого покладено критерій класифікації фінансово-правових відносин, запропоновано врахувати їх інституційну побудову;

– визначення поняття «адміністративне правопорушення у галузі фінансів» як різновиду фінансових правопорушень, розкриття його юридичного складу, а також систематизацію таких правопорушень, яку здійснено за критерієм видового об’єкта. Водночас порушення митних правил, адміністративна відповідальність за які передбачена ст. 485 Митного кодексу України, віднесено до окремого підвиду адміністративних правопорушень у галузі фінансів;

– підхід щодо розкриття сутності ефективності організації протидії фінансовим правопорушенням з огляду на праворозуміння співвідношення між результатами цілеспрямованої діяльності уповноважених суб'єктів щодо організації: гарантування безпекового середовища у фінансовій сфері, дотримання фінансової дисципліни та мети упорядкування. Врахування соціального значення ефективності організації протидії фінансовим правопорушенням дає змогу розкрити її сутність, зважаючи на співвідношення між витратами на отримання належного результату від організації протидії та зусиллями, що спрямовані на його досягнення. Водночас мета організації протидії фінансовим правопорушенням має бути відповідною визначеній програмними документами, насамперед Національною стратегією доходів на 2030 рік, схваленою розпорядженням Кабінету Міністрів України від 27 грудня 2023 року № 1218-р. Стан правопорядку у фінансовій сфері обрано інтегральним показником ефективності організації протидії фінансовим правопорушенням;

дістало подальшого розвитку:

– систематизація галузевих наукових досліджень, присвячених проблемі протидії фінансовим правопорушенням у її адміністративно-правовому й організаційному аспектах, яку запропоновано провести за комплексним критерієм хронології та їхнього предмета;

– підхід щодо систематизації адміністративно-правових відносин у сфері протидії фінансовим правопорушенням як предмета адміністративно-правового регулювання – виділено внутрішні та зовнішні адміністративно-правові відносини. Внутрішніми названо: відносини щодо інституційної побудови системи суб'єктів протидії та організації її функціонування; відносини, пов'язані із реалізацією кадрової політики в системі державних органів, уповноважених протидіяти фінансовим правопорушенням. Зовнішніми – відносини щодо здійснення моніторингу й контролю дотримання фінансової дисципліни; щодо застосування заходів адміністративної та фінансової відповідальності;

– положення щодо принципів адміністративно-правового регулювання протидії фінансовим правопорушенням як методологічної основи побудови

теоретико-правової моделі організації протидії, що виходить з визнання упорядкувального впливу норм адміністративного права на відносини у сфері протидії фінансовим правопорушенням і стосується організації системи суб'єктів протидії, здійснення контролю та нагляду за дотриманням фінансової дисципліни, застосування заходів впливу до порушників, охоплюючи притягнення до адміністративної та фінансової відповідальності;

– обґрунтування поняття й ознак суб'єкта адміністративно-правової протидії фінансовим правопорушенням, а також систематизація суб'єктів, яку запропоновано провести за критеріями: а) обсягу компетенції, що дало змогу виділити їхні дві групи: основні (або провідні, або головні) та додаткові (або доповнюючі, або супроводжуючі, або супутні); б) виконувані адміністративно-правові функції: контроль, нагляд і моніторинг; застосування адміністративних юрисдикційних повноважень; організація протидії (зокрема, через інформаційну взаємодію);

– визначення адміністративно-правових форм і заходів протидії фінансовим правопорушенням, яке здійснено з огляду на специфіку функціонального призначення суб'єктів адміністративно-правової протидії, а також встановлено особливості адміністративної відповідальності за порушення в галузі фінансів.

Практичне значення отриманих результатів у:

– *науково-дослідній роботі* – для подальшого розвитку теоретичних положень щодо організації протидії фінансовим правопорушенням;

– *правотворчій діяльності* – для вдосконалення положень чинних нормативно-правових актів щодо реалізації суб'єктами протидії фінансовим правопорушенням компетенції, а також щодо формування ефективної системи організації протидії;

– *сфері правозастосування* – для розвитку тлумачення положень чинного законодавства, зокрема й під час здійснення правозастосовної діяльності суб'єктами протидії;

– *сфері освітнього процесу* – для підготовки та видання навчальної літератури (підручники, навчальні посібники) з дисциплін «Адміністративне

право», «Адміністративне процесуальне право», «Фінансове право», інших навчально-методичних матеріалів.

Апробація матеріалів дисертації. Підсумки опрацювання наукового завдання загалом, його окремих аспектів, отримані висновки й узагальнення оприлюднено на двох міжнародних науково-практичних конференціях: «Modern research in science and education » (Чикаго, США, 9–11.11.2023), The 9th International scientific and practical conference «Science and society: modern trends in a changing world» (Vienna, Austria, August 5–7, 2024).

Публікації. Основні результати дослідження викладено в 6 наукових працях, серед яких 4 статті, опублікованих у наукових фахових виданнях України та 2 тези наукових повідомлень на міжнародних науково-практичних конференціях.

Структура та обсяг дисертації. Дисертація складається з основної частини (вступу, трьох розділів, які містять у собі вісім підрозділів, висновків), списку використаних джерел і додатку. Загальний обсяг дисертації становить 218 сторінок, з яких 192 сторінки основного тексту. Список використаних джерел складається з 202 найменувань і займає 24 сторінки, додаток викладено на 2 сторінках.

РОЗДІЛ 1
МЕТОДОЛОГІЯ РОЗКРИТТЯ СУТНОСТІ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВИХ ТА ОРГАНІЗАЦІЙНИХ ЗАСАД ПРОТИДІЇ ФІНАНСОВИМ ПРАВОПОРУШЕННЯМ

1.1. Систематизація галузевих наукових досліджень проблеми протидії фінансовим правопорушенням як теоретична основа визначення адміністративно-правових та організаційних засад протидії фінансовим правопорушенням

Теоретичну основу дослідження проблеми визначення сутності й змісту адміністративно-правових та організаційних засад протидії фінансовим правопорушенням становить доктрина адміністративно-правової охорони як пріоритетного напряму сучасного наукового пошуку засобів і способів забезпечення ефективності протидії.

Усталеним у теорії адміністративного права є підхід, яким передбачено розкриття сутності адміністративно-правової охорони з позицій комплексу організаційно-правових заходів, упорядкованих адміністративно-правовими нормами, які застосовуються зазвичай органами публічної адміністрації та спрямовані на створення відповідних умов для закріплення, забезпечення й практичної реалізації захисту прав, свобод і законних інтересів фізичних та юридичних осіб. Здійснення адміністративно-правової охорони є пріоритетним у забезпеченні життєдіяльності людини, суспільства, держави та є однією з найважливіших функцій держави, основою суверенітету, територіальної цілісності, забезпечення її економічної та інформаційної (суспільної) безпеки [23, с. 80].

Наведені наукові положення щодо сутності адміністративно-правової охорони є основою підходу, який передбачає врахування комплексного характеру протидії та її організаційно-правового змісту, що виявляється в цілеспрямованій діяльності уповноважених суб’єктів. Водночас категорія «адміністративно-

правова охорона» має сприйматись як така, що ширша за змістом порівняно із категорією «адміністративно-правова протидія».

Подальший науковий аналіз повинен здійснюватися з урахуванням системного характеру протидії фінансовим правопорушенням, ефективність якої безпосередньо впливає на систему забезпечення фінансової стабільності України та є однією із підсистем зазначеної системи. Такий погляд не суперечить уже доведеному науковцями підходу щодо мети протидії правопорушенням у фінансовій сфері, якою визначено «гарантування та забезпечення фінансової міцності й стабільності держави, безпечного й безперешкодного функціонування та розвитку фінансових, а також тісно пов'язаних із ними відносин, зміцнення режиму законності, зокрема фінансової дисципліни, під час мобілізації, розподілу та/або витрачання фінансових ресурсів централізованих і децентралізованих фондів; запровадження таких політико-правових умов, які б спонукали суб'єктів фінансової сфери до правомірної поведінки та максимально унеможливлювали випадки вчинення ними порушень вимог чинного законодавства» [54, с. 15–16].

Виділений підхід щодо визначення протидії фінансовим правопорушенням як однієї з підсистем системи забезпечення фінансової стабільності України обумовлює потребу в зверненні до наукових робіт, присвячених цій проблемі, особливо виконані вченими-економістами. Опрацювання таких робіт дає змогу формувати підхід до визначення умов виникнення фінансових правопорушень, чинників, які впливають на формування заходів і засобів протидії, аналізу спроможності таких засобів і заходів впливати на зниження кількості таких порушень, рівня їхньої суспільної небезпеки.

Г. Возняк та О. Дмитрик визначають ризики й загрози фінансовій стабільності України в умовах війни та пропонують заходи щодо її зміцнення. Дослідниці наводили дані оцінки рівня падіння економічної активності – 30–50 % та вказували наслідок – зростання фіскального дефіциту. Вченими були наведені дані Національного банку України (далі – НБУ) щодо пришвидшення споживчої інфляції в річному вимірі на рівні 13,7 % у березні та на 16 % у квітні 2022 року. Оцінюючи втрати державного бюджету, Міністерством фінансів України

виділено цифру близько 2 млрд грн щодня, зазначено про 145,6 млрд грн дефіциту виконання державного бюджету за перші 4 місяці 2022 р. (водночас доходи становили 412,5 млрд грн, видатки – 558,1 млрд грн). Щоденні надходження щодо митниці становили 15–20 % від довоєнних надходжень (унаслідок зупинки роботи Київської, Одеської, Східної та Північної митниць) [26, с. 72–73]. Вчені зазначали потребу в запровадженні нових підходів до реалізації бюджетно-податкової та боргової політики держави. Зокрема, було наголошено на важливості міжнародної фінансової підтримки. Викликає неабиякий інтерес пропозиція щодо визначення першочергових завдань задля забезпечення фінансової стабільності залежно від зонування адміністративно-територіальних одиниць і територіальних громад, які пропонувалось умовно класифікувати на такі типи: а) територіальні громади в тилу з низькими ризиками для порушення фінансово-економічної стійкості, але значною кількістю внутрішньо переміщених осіб; б) територіальні громади з підвищеними потенційними ризиками для порушення фінансово-економічної стійкості; в) територіальні громади в зоні бойових дій і прифронтових територіях; г) тимчасово окуповані територіальні громади [26, с. 77–78].

Отже, за результатами наукової розвідки Г. Возняк, О. Дмитрик можна вказати про потребу в опрацюванні інформації щодо діяльності, зокрема, Державної служби фінансового моніторингу України як уповноваженого підрозділу фінансової розвідки, враховуючи пріоритетність міжнародної фінансової підтримки, про яку зазначали дослідниці, та потребу в зниженні рівня небезпек фінансовій стабільності в України в період дії воєнного стану. Про активну роботу Державної служби фінансового моніторингу України протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, фінансуванню тероризму та фінансуванню розповсюдження зброї масового знищення впродовж 2022 року свідчать такі дані застосування заходів, які мають адміністративно-правову природу й пов’язані безпосередньо з інформаційними правовідносинами в межах здійснення організаційних заходів. Йдеться про:

1) взяття на облік від суб’єктів первинного фінансового моніторингу повідомлень про фінансові операції, які підлягають фінансовому моніторингу –

1 179 392. Серед них у період воєнного часу (з 24.02.2022 по 31.12.2022) взято на облік 928 471;

2) направлення матеріалів до правоохоронних органів: Служби безпеки України, Національної поліції України, Бюро економічної безпеки України, прокуратури, Національного антикорупційного бюро України, Державного бюро розслідувань, розвідувальних органів. Було направлено всього 934 матеріали (з них 550 узагальнених матеріалів та 384 додаткові узагальнені матеріали). Найбільшу кількість матеріалів було скеровано до Служби безпеки України – 339 матеріалів (з них 219 узагальнених матеріалів і 120 додаткових узагальнених матеріалів). Найменша – до розвідувальних органів – 1 узагальнений матеріал. Сума фінансових операцій, які можуть бути пов'язані з легалізацією коштів, та із вчиненням кримінального правопорушення щодо направлених матеріалів становила 75,7 млрд гривень;

3) обмін інформацією в межах міжнародного співробітництва з підрозділами фінансових розвідок інших країн і безпосередньо пов'язаний із цим захід фінансово-правового характеру – виявлення та зупинення / замороження активів, що належать особам, які організовують, забезпечують і провокують проведення агресивної війни РФ щодо України, та іншим особам (направлено 658 запитів до 147 підрозділів фінансових розвідок іноземних держав);

4) організацію та проведення спільних аналітичних досліджень щодо фактів відмивання коштів, одержаних від корупційних діянь, розкрадання й привласнення державних коштів і майна – впродовж 2022 року направлено до правоохоронних органів 121 матеріал (25 узагальнених матеріалів і 96 додаткових узагальнених матеріалів), які пов'язані з підозрою в корупційних діяннях. Матеріали були направлені до Національного антикорупційного бюро України (найбільша кількість – 96; найменша – 1 узагальнений матеріал, направлений до Бюро економічної безпеки України). Сума фінансових операцій щодо направлених матеріалах становила 6,4 млрд гривень;

5) обмін інформацією в рамках співпраці Держфінмоніторингу з приватним сектором засобами Інформаційно-телекомунікаційної системи «Електронний

кабінет системи фінансового моніторингу», який здійснюється в тестовому режимі за підтримки проєкту Антикорупційна ініціатива Європейського Союзу в Україні (EUACI) (впроваджується з 15 лютого 2022 р.) [35].

Звернення до наукових досліджень, присвячених, зокрема, проблемам протидії тінізації економіки (О. В. Тильчик [173]), забезпечення митної безпеки (Л. Л. Палій [106], О. І. Попівняк [122], Г. В. Соломенко [166], В. В. Хомутянський [194]), захисту економічних інтересів держави (Ю. Ф. Лавренюк [79]) дає змогу виділити підхід, за яким було запропоновано застосування не лише заходів правоохоронного характеру, а й тих, які притаманні диспозитивному методу адміністративно-правового регулювання – надання адміністративних послуг, укладання адміністративних договорів. На думку О. В. Тильчик, серед адміністративно-правових заходів протидії тіньовій економіці варто виділити: заходи забезпечення законності (адміністративний примус, адміністративна відповідальність); заходи, які застосовують з метою забезпечення економічного правопорядку (контроль, розгляд звернень заінтересованих осіб тощо) [174, с. 18, 21, 22].

Однією з перших проблем, дослідженню якої було приділено увагу, існує проблема фінансового контролю. Серед наукових юридичних досліджень, підготовлених упродовж 2018–2021 років, можна зазначити роботи таких дослідників: В. В. Ізотов, який вивчав проблеми адміністративно-правових засад забезпечення та реалізації державної політики у сфері державного фінансового контролю [59], В. М. Прасюк присвятив роботу розкриттю сутності адміністративно-правового регулювання державного фінансового контролю [123], Ю. О. Мандриченко аналізувала правові гарантії діяльності органів фінансового контролю в Україні [88], І. І. Попадинець, який розкривав організаційно-правові форми фінансового контролю [121], Є. С. Мороз досліджував проблему статусу органів державного фінансового контролю як суб’єктів адміністративно-деліктного процесу [97], М. О. Настенко, яка вивчала проблеми правового регулювання фінансового контролю за діяльністю суб’єктів господарювання [99], та інші.

Одним із перших комплексних наукових досліджень, присвячених проблемі сутності фінансового контролю, була докторська дисертація Л. А. Савченко, підготовлена 2002 року. Вчена вже в той період зазначала про сформованість в Україні системи суб'єктів фінансового контролю. Водночас констатувала потребу в розвитку законодавства щодо їхнього правового статусу, засобів здійснення й розвитку форм, методів державного фінансового контролю, координації та взаємодії між такими суб'єктами [163, с. 4–5]. Л. А. Савченко визначала сутність фінансово-контрольних правовідносин як особливого виду правовідносин, що мають імперативний, вольовий, організаційний, публічний, похідний характер, виникають та існують щодо мобілізації, розподілу, використання децентралізованих і централізованих фондів коштів, зазначаються розширеною сферою дії, особливою сферою виникнення, цільовою спрямованістю та пов'язаністю із реалізацією контрольної функції фінансів. Учена наводила класифікацію суб'єктів вказаних відносин за критерієм характеру повноважень і мети діяльності (обов'язкові та додаткові); виділяла форми фінансового контролю. Серед критеріїв систематизації форм було обрано час здійснення контрольних дій, що дало змогу виділити попередній (передує вчиненню фінансової операції), поточний (здійснюється впродовж вчинення такої операції) та наступний (реалізується після вчинення операції) фінансовий контроль [163, с. 258–259].

У пізніших наукових роботах аналізувались проблеми суто управлінського характеру. Так, В. Т. Білоус обґрунтовував умову ефективної боротьби з економічною злочинністю: належну взаємодію між національними правоохоронними органами й правоохоронними органами країн СНД та інших держав, координацію міжнародних правоохоронних організацій. Координація розглядалась і як спеціальна функція, і як специфічна форма організації управління, що має інтегруючий характер [4, с. 377, 378]. О. В. Київець зазначала важливість опрацювання міжнародного досвіду боротьби із транснаціональними кримінальними корпораціями, діяльність яких виходить за межі однієї держави й пов'язана із відмиванням грошей. Водночас дослідниця виділяла три основних

пріоритети: захист національної економіки від кримінальних інвестицій і контролю з боку таких корпорацій; виявлення та конфіскація доходів таких корпорацій, які мають злочинне походження; відстеження руху коштів з метою ідентифікації керівництва таких корпорацій [61, с. 158, 160]. У контексті опрацювання проблематики організаційно-правових засад діяльності банків як засобу протидії легалізації доходів, здобутих злочинним шляхом, А. О. Клименко аналізував досвід відповідної діяльності інституцій Сполучених Штатів Америки як піонера в цій сфері, яким напрацьовано відповідні механізми ще у 80-х роках минулого століття. З урахуванням такого досвіду: було обґрунтовано визначення легалізації доходів, здобутих злочинним шляхом, та механізму протидії такій легалізації; визначено межі державної політики у сфері протидії легалізації зазначених доходів; сформульовано елементи механізму такої протидії. Так, до вказаних елементів віднесено: уповноважені суб’єкти у сфері протидії легалізації доходів, одержаних злочинним шляхом; правові норми, що закріплюють систему та функціонування механізму зазначеної протидії; методи зазначеної протидії; форми діяльності у сфері протидії легалізації доходів, здобутих злочинним шляхом [62, с. 184–185].

Узагальнюючи зазначені й деякі інші адміністративно-правові та фінансово-правові дослідження, виконані в першій половини 2000-х років, і враховуючи соціально-економічний, політичний стан розвитку держави, варто вказати про становлення системи протидії фінансовим правопорушенням у організаційно-правовому аспекті й відповідному науковому супроводженні. Водночас наукові дослідження потребували активного впровадження системного підходу з урахуванням динаміки політико-правового реформування, про що свідчили їх фрагментарність і вплив робіт учених за часів Радянського Союзу. Проте без сумніву їхні наукові здобутки були й залишаються основою подальших аналітичних робіт, присвячених проблемам протидії правопорушенням (у широкому значенні цієї категорії) у фінансовій сфері, пошуку нових підходів до їхнього розв’язання.

Вказане стосується, зокрема, дисертаційного дослідження О. П. Пащенко, коли, аналізуючи проблему правового регулювання процесу фінансового контролю за законодавством України, дослідник формулює висновки щодо передумов існування та предмета процесуальних фінансово-контрольних норм. Передумови існування, на його думку, пов'язуються з потребою в реалізації матеріальних фінансово-контрольних норм. Предметом регулювання процесуальних фінансово-контрольних норм було визначено відносини щодо здійснення фінансового контролю та застосування юридичних санкцій у зв'язку із вчиненням фінансових чи адміністративних правопорушень [109, с. 170].

У подальшому проблема сутності процесуальної форми фінансово-контрольних відносин отримала свій розвиток у роботах Л. М. Касьяненко. Вчена, опрацьовуючи проблематику здійснення фінансового контролю органами Державної податкової служби України, формулює авторське визначення фінансово-правового процесу як системи процесуальних дій уповноважених суб'єктів фінансових правовідносин, спрямованих на формування, розподіл, використання державних і муніципальних фінансових ресурсів у контексті виконання ними своїх функцій та завдань і здійснення контролю щодо вказаних процесів. Виокремлено ознаки фінансово-правового процесу та його особливості. Зокрема, особливостями наводяться такі, як: змістом такого процесу є фактична діяльність держави, органів місцевого самоврядування щодо мобілізації, розподілу, перерозподілу, використання фінансових ресурсів для виконання своїх завдань і функцій; пов'язаність фінансово-правового процесу із матеріальними нормами фінансового права; учасниками фінансово-правового процесу є органи державної влади й органи місцевого самоврядування та інші ознаки [10, с. 257–258].

До проблематики фінансового контролю дотична проблема фінансового моніторингу, дослідженню якої присвятила увагу Є. В. Павліченко. Учена зазначала про два рівні здійснення фінансового моніторингу: обов'язковий і внутрішній. Фінансовий моніторинг на обов'язковому рівні було визначено як сукупність заходів спеціально уповноваженого органу виконавчої влади з питань

фінансового моніторингу з аналізу інформації щодо фінансових операцій, що надається суб'єктами первинного фінансового моніторингу, а також заходів із перевірки такої інформації відповідно до законодавства України. Сутність внутрішнього рівня фінансового моніторингу була розкрита з позицій діяльності суб'єктів первинного фінансового моніторингу щодо виявлення фінансових операцій, які підлягають обов'язковому фінансовому моніторингу, та інших фінансових операцій, які можуть бути пов'язані з легалізацією (відмиванням) доходів [105, с. 189, 190]. Суб'єктна складова відносин у сфері фінансового моніторингу розкрита на прикладі дослідження С. А. Буткевича. У роботі було доведено доцільність визначення статусу Державної служби фінансового моніторингу України (далі – Держфінмоніторинг України) як спеціально уповноваженого органу державної влади, визначено сутність та елементи категорії «адміністративно-правовий статус» щодо Держфінмоніторингу України. Елементами названо: компетенцію, правозастосування, юридичну відповідальність [13, с. 177–178].

У зазначених наукових роботах проблема фінансового контролю набула подальший розвиток у напрямах виділення процесуальної складової (або процесуальної форми) контрольних відносин і розкриття проблеми сутності фінансового моніторингу, який можна назвати опосередкованою формою фінансового контролю. Зазначені напрями наукового пошуку безпосередньо пов'язані із проблемою запобігання та протидії фінансовим правопорушенням. Такий висновок можна формулювати з огляду на те, що й фінансовий контроль (охоплюючи його процесуальну форму), і фінансовий моніторинг розглядаються не лише в позитивному значенні фінансово-контрольної чи моніторингової діяльності, але й як діяльність, здійснення якої дає змогу виявляти порушення у фінансовій сфері, ризики вчинення таких порушень.

Викликають неабияку зацікавленість дослідження, присвячені розкриттю адміністративно-правового статусу суб'єктів запобігання та протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом. Йдеться не лише про Держфінмоніторинг. У юридичній літературі було проаналізовано

адміністративно-правовий статус державних регуляторів у зазначеній сфері. Так, на думку М. В. Борець, елементами статусу варто визначити права, обов'язки, компетенцію, що встановлені чинним законодавством як органу управління щодо організації, координації, регулювання, адміністративного нагляду щодо діяльності суб'єктів здійснення первинного фінансового моніторингу. Підкреслено право державного регулятора застосовувати заходи адміністративного примусу у зв'язку із порушенням законодавства у сфері запобігання та протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом. Запропоновано визначення державного контролю у вказаній сфері та розкрито його зміст як вид відповідної управлінської діяльності, що здійснюється державним регулятором. Крім того, надано характеристику адміністративного нагляду у вказаній сфері [8, с. 196–197].

Близьким за спрямованістю до проблематики адміністративно-правових та організаційних засад протидії фінансовим правопорушенням можна охарактеризувати дослідження О. С. Заяць, присвячене адміністративно-правовим засадам протидії правопорушенням у фінансовій сфері. Дослідниця обґрунтовує визначення «правопорушення у фінансовій сфері», зважаючи на зміст якого можна виділити основну ознаку – спрямованість на порушення норм фінансового законодавства. Визначено та систематизовано коло правопорушень, що можуть охоплюватися вказаним поняттям. Критеріями такої систематизації виступають: ступінь суспільної небезпеки та розмір заподіяної шкоди; види юридичної відповідальності; галузева сфера об'єкта правопорушення (бюджетна сфера, банківська сфера, податкова сфера тощо) [54, с. 185].

Узагальнюючий характер має дослідження О. В. Тильчик із проблематики адміністративно-правового забезпечення протидії тінізації економіки. Вчена глибоко опрацьовує сутність категорії «адміністративно-правове забезпечення» у взаємозв'язку із актуальними напрямами розвитку адміністративного права, як-от: праворегулятивний, правореалізаційний, правозахисний, правовідновлювальний. У контексті вказаних напрямів авторкою виокремлюються умови ефективності діяльності суб'єктів протидії тінізації економіки [174, с. 383–384]. Серед наукових досліджень, присвячених проблемі протидії тінізації економіки, варто зазначити

дисертацію Д. М. Молчанова, який розглядав питання вдосконалення фінансового контролю та моніторингу як засобів протидії [96]. Однак дослідник обмежується питаннями фінансового контролю й моніторингу переважно у сфері запобігання та протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, фінансуванню тероризму чи розповсюдження зброї масового знищення [96, с. 4–5].

Широкий контекст забезпечення економічних інтересів держави отримав наукову увагу й у дослідженні Ю. Ф. Лавренюка, присвяченого характеристиці генезису адміністративно-правового забезпечення економічних інтересів України в контексті взаємозв'язку із формами реалізації адміністративно-правових норм. Учений надавав історичну періодизацію адміністративно-правового регулювання економічних процесів у контексті забезпечення економічних інтересів держави та розривав особливості кожного періоду: Російської імперії (до 1917 року); Радянського Союзу (до 1991 року); незалежної України (до 2017 року); сучасного періоду (результати дослідження опубліковані Ю. Ф. Лавренюком 2020 року). На підставі узагальнення виділених особливостей було визначено забезпечення прав і свобод людини єдиноможливим основним державним інтересом у сфері економіки [79, с. 113].

Потужний науковий доробок з різних галузевих наук присвячений проблемі забезпечення фінансової безпеки. Звернення до бази дисертаційних робіт у Національному репозитарії академічних текстів станом на червень 2023 року дає змогу виділити 171 дисертацію, де піддано аналізу різні аспекти цієї комплексної проблеми.

Фінансовий аспект дослідження проблеми забезпечення фінансової безпеки представлений роботами Л. С. Яструбецької [201], А. А. Лагно [81], Б. В. Федорущенко [191] та іншими. Управлінський аспект забезпечення фінансової безпеки вивчали Т. В. Путінцева [154], О. І. Целуйко [195], Ю. С. Костишин [75] тощо. Економічний аспект виділеної проблеми аналізували А. В. Черв'як [196], Н. М. Ухналь [190] та ін.

Серед юридичних наукових досліджень комплексне поняття забезпечення фінансово-економічної безпеки держави аналізував О. М. Рєзнік. Опрацьовуючи

проблематику адміністративно-правових засад діяльності правоохоронних органів щодо забезпечення фінансово-економічної безпеки України, вчений визначав поняття адміністративно-правового механізму вказаного забезпечення, приділяв увагу його методам, формам, засобам і способам здійснення. До елементів вказаного механізму віднесено: громадян, недержавних і державних суб'єктів; правові норми; методи та засоби діяльності; форми й види дій. О. М. Рєзнік розкривав місце правоохоронних органів України в механізмі забезпечення фінансово-економічної безпеки держави [156, с. 420–421].

Варто виділити докторську дисертацію О. О. Бригінця, присвячену проблемі правового забезпечення фінансової безпеки України. Науковець обґрунтував поняття «фінансова безпека держави», зміст якого запропонував визначити «як стан, за якого забезпечується належне функціонування всіх суб'єктів фінансових правовідносин у державі, що характеризується стійкістю до будь-яких реальних чи потенційних, зовнішніх та внутрішніх негативних впливів, і спроможний забезпечити ефективне функціонування національної фінансової системи, а також її поступальний розвиток» [9, с. 6]. Доведення системного характеру досліджуваної проблеми дало змогу вченому аргументувати потребу у формуванні Концепції забезпечення фінансової безпеки України, основу якої мають становити конкретні заходи «посилення державної безпеки та послаблення негативного впливу олігархічних груп із застосуванням розмежування напрямів щодо її структурних складових, приділивши особливу увагу безпеці у банківській та інвестиційній сферах» [9, с. 6]. До елементів фінансової безпеки віднесено: бюджетну, податкову, боргову, банківську, інвестиційну, валютну безпеки держави [9, с. 7]. Фінансову безпеку розглянуто як один із основних елементів економічної безпеки. До інших елементів належать: сировинно-ресурсна (продовольча та енергетична), соціальна, інформаційна, зовнішньоекономічна й митна безпека держави [9, с. 12]. Авторський підхід О. О. Бригінця щодо визначення сутності фінансової безпеки держави як правового явища системного характеру, що дає змогу її розглядати окремою системою, до складу якої входить ряд елементів, можна врахувати в дослідженні проблеми протидії фінансовим

правопорушенням. Врахування підходу О. О. Бригінця дає змогу вказати про доцільність розгляду протидії як системи, що складається з ряду елементів, визначення яких має відбуватися, спираючись на адміністративно-правову природу функціонування такої системи, відповідно до предмета дослідження.

Якщо О. О. Бригінець зосередив увагу на вивченні сутності та змісту фінансової безпеки, то А. Ю. Ковальчук у своїй докторській дисертації, присвяченій адміністративно-правовим засадам забезпечення фінансово-економічної безпеки, обґрунтовувала новітні, сучасні методи протидії загрозам фінансово-економічній безпеці [64, с. 5]. Зокрема, запропоновано створити багаторівневу систему забезпечення фінансово-економічної безпеки, в якій Національний орган – Рада фінансової стабільності – створюється на базі Рахункової палати. Крім того, запропоновано створити орган оперативного управління й організації комунікації – Національне бюро забезпечення фінансово-економічної безпеки України [64, с. 7]. А. Ю. Ковальчук удосконалює визначення «управління фінансово-економічною безпекою» та пропонує розглядати як «діяльність, яка характеризується як постійними, так і тимчасовими ознаками, що пов’язана з ідентифікацією, аналізом ризиків та прийняттям рішень, які мінімізують негативні наслідки настання ризикових подій, метою якої є найбільш раннє виявлення можливих недоліків, порушень, неефективного використання фінансово-економічних ресурсів» [64, с. 7]. Такий підхід до визначення управління фінансово-економічною безпекою вбачається перспективним для врахування в подальшій дослідницькій розвідці, присвяченій проблемі протидії фінансовим правопорушенням, а саме визнання доцільності виділення організаційної складової протидії, що передбачає визначення інституційної складової із відповідними правовими можливостями розробки й ухвалення управлінських рішень.

В. В. Люх розкривав сутність фінансової безпеки держави як об’єкт адміністративно-правового регулювання, аналізуючи проблему адміністративно-правових засад оптимізації діяльності правоохоронних органів у сфері забезпечення фінансової безпеки України [85, с. 169]. Варто звернути увагу й на

дослідження К. О. Кривошеєва, присвячене визначенню адміністративно-правових засад діяльності єдиного правоохоронного органу, що забезпечує фінансову безпеку України. У контексті цього дослідження фінансова безпека визначається основною складовою економічної безпеки України, вказано елементи фінансової безпеки держави: боргова, податкова, бюджетна та інші [76, с. 192].

Г. С. Буга присвятила дисертацію розкриттю адміністративно-правових засад забезпечення безпеки у сфері діяльності небанківських фінансових установ [12, с. 39]. Привертає увагу науковий підхід ученої щодо доцільності застосування багатофункціонального підходу до системи адміністративно-правового механізму забезпечення фінансової безпеки небанківських фінансових установ. Ця система складається з таких елементів: 1) суб'єкти забезпечення (НБУ, НКЦПФР, Антимонопольний комітет, НФУ, а також створення органу з функціями контролю, нагляду, реформування – Національне бюро з державного регулювання ринків фінансових послуг); 2) інструменти адміністративно-правового механізму (нормативні акти, фінансові акти, договори, акти-плани й акти-дії); 3) адміністративно-правові відносини, які надають практичне «забарвлення» правовим інструментам, переводячи тим самим цей механізм у стан дії [12, с. 8–9]. Можливість використання такого підходу до дослідження адміністративно-правових та організаційних засад протидії фінансовим правопорушенням визначена насамперед тим, що вказана проблема є складовою проблеми забезпечення фінансової безпеки, що уможливлює її системний аналіз із врахуванням адміністративно-правового аспекту дослідження проблеми протидії фінансовим правопорушенням.

Сучасна діяльність суб'єктів протидії фінансовим правопорушенням не позбавлена істотних проблем. Так, ще 2021 року Державною службою фінансового моніторингу України опубліковано Звіт за результатами оцінки корупційних ризиків у її діяльності [40]. А в постанові Верховного Суду (Касаційний адміністративний суд) від 15.06.2022 у справі № 640/12312/20 зазначено, що діяльність Державної служби фінансового моніторингу України

спричиняє правові конфлікти, які розглядаються в порядку адміністративного судочинства [134].

Отже, проблема протидії фінансовим правопорушенням потребує подальшого опрацювання, зокрема здійснення систематизації галузевих наукових досліджень відповідного предметного спрямування.

1.2. Поняття, ознаки й види фінансових правопорушень як об'єкта протидії їхньому вчиненню на адміністративно-правових та організаційних засадах

Складність діяльності щодо забезпечення фінансової стабільності України, зокрема в напрямі здійснення протидії фінансовим правопорушенням, передбачає розкриття сутності терміна «фінансові правопорушення», який у виділеному контексті формування безпечного фінансового середовища доцільно розглядати в широкому значенні – як порушення чинного фінансового законодавства. Водночас предмет дослідження визначає потребу в поглибленому вивченні змісту терміна «фінансове правопорушення» в його вузькому значенні з огляду на норми Глави 12 Особливої частини Кодексу України про адміністративні правопорушення (далі – КУпАП), яка містить юридичні склади адміністративних правопорушень, систематизованих за об'єктом, що стосується не лише галузі фінансів, а й торгівлі, громадського харчування, сфери послуг, підприємницької діяльності. Виникає потреба в дослідженні наявних наукових поглядів, присвячених визначенню фінансового правопорушення, а також норм чинного законодавства, предмет регулювання якого стосується деліктних відносин у сфері фінансових ресурсів держави й органів місцевого самоврядування.

У Податковому кодексі України закріплено норму про «податкове правопорушення», серед ознак якого вказано про протиправність, винність (у прямо передбачених Податковим кодексом України випадках) діяння суб'єктів, наділених спеціальним статусом платника податку (зокрема, прирівняних до нього осіб), контролюючого органу та/або його посадової (службової) особи,

іншої особи у випадках, які прямо передбачені Податковим кодексом України (ч. 1 п. 109.1 ст. 109 Податкового кодексу України [118]). Встановлено, що така протиправна, винна діяльність суб'єкта, наділеного спеціальним статусом, вважається умисною за наявності обставин, доведених контролюючим органом. До таких обставин віднесено факт створення (удавано, цілеспрямовано) платником податку умов виключно з метою унеможливлення виконання вимог податкового законодавства (ч. 2 п. 109.1 ст. 109 Податкового кодексу України).

Бюджетним кодексом України визначено відповідальність за порушення бюджетного законодавства. Так, ч. 1 ст. 116 Бюджетного кодексу України закріплено положення про діяння, які визнаються порушенням бюджетного законодавства, та передбачено відкритий перелік таких діянь. Варто звернути увагу на ту обставину, що законодавець зазначив також відкритий перелік актів законодавства в бюджетній сфері, за порушення яких передбачено відповідальність, використавши юридичну конструкцію «цим Кодексом чи іншим бюджетним законодавством». Для звуження кола таких актів вказано закріплення предмета регулювання, а саме «складання, розгляду, затвердження, внесення змін, виконання бюджету та звітування про його виконання» (ч. 1 ст. 116 Бюджетного кодексу України [14]).

Законом України «Про застосування реєстраторів розрахункових операцій у сфері торгівлі, громадського харчування та послуг» передбачено застосування фінансових санкцій до суб'єктів господарювання, які здійснюють розрахункові операції за товари (послуги). Компетенцією щодо застосування фінансових санкцій наділені контролюючі органи (Розділ V «Відповідальність за порушення вимог цього Закону») [137].

Термін «штрафні (фінансові) санкції (штрафи) та/ або пеня» застосовується в Податковому кодексі України в разі визначення фінансової відповідальності, яка встановлюється та застосовується згідно з цим Кодексом та іншими законами, контроль за дотриманням яких покладено на контролюючі органи (пункт 111.2 статті 111 Податкового кодексу України [118]). Тим самим підкреслено відмінність пені від штрафних (фінансових) санкцій (штрафів) та її іншу правову

природу. Н. Ю. Пришва відносить пеню до виду публічного доходу й виділяє такі її ознаки: 1) є разовим платежем для платника; 2) є платежем компенсаційного характеру для державного фонду; 3) є платежем публічно-правового характеру; 4) умови застосування передбачені законом. Застосовується незалежно від волі й бажання сторін фінансових правовідносин; 5) може належати до податкових надходжень за бюджетною класифікацією, а також до неподаткових надходжень [22, с. 303–305].

Серед особливостей об’єкта делікту у фінансовій сфері (або у сфері фінансової діяльності), що стосуються властивості мультипредметності, у наукових дослідженнях з адміністративного та фінансового права аналізуються категорії «правопорушення у галузі фінансів» (В. О. Іванцов, 2010 р. [58]), «правопорушення у сфері фінансів» (Т. А. Кобзєва, 2018 р. [63]), «правопорушення у сфері публічних фінансів» (О. Д. Головенко, 2011 р. [29]), «правопорушення у фінансово-економічній сфері» (І. І. Комарницька, 2021 р. [70]), «правопорушення у фінансовій сфері» (К. С. Радзівіл, 2012 р. [155], О. С. Заяць, 2017 р. [54; 55]). Варто зазначити докторську дисертацію Н. Я. Якимчук (2010 р.), в якій здійснено доктринальний аналіз і сформовано авторський підхід щодо правового статусу розпорядників бюджетних коштів [200]. Учена досліджує проблему бюджетно-правової відповідальності розпорядників бюджетних коштів і наголошує про потребу в розмежуванні понять «бюджетне правопорушення» та «бюджетний проступок» [200, с. 8], «порушення бюджетного законодавства» й «бюджетне правопорушення» [200, с. 29].

Безпосередньо сутність категорії «фінансове правопорушення» досліджено в дисертації А. Й. Іванського, присвяченій пошуку способів вирішення проблеми вдосконалення фінансово-правової відповідальності [57, с. 29]. А. Й. Іванський обґрунтовує поняття фінансового правопорушення як суспільно шкідливого (небезпечного), протиправного (такого, що порушує норми фінансового законодавства) діяння (дії або бездіяльності), яке вчиняє деліктоздатна особа, що посягає на охоронювані фінансові права й інтереси і за яку передбачено

фінансово-правову відповідальність. До ознак фінансового правопорушення віднесено: діяння (дію або бездіяльність), протиправність (порушення фінансового законодавства), винність, здійснення певним колом осіб, і караність (наявність встановленої фінансовим законодавством відповідальності) [57, с. 29].

В. О. Іванцов у межах предмета дослідження, присвяченого адміністративно-правовим засобам протидії правопорушенням у галузі фінансів, формулює об'єкт адміністративних правопорушень у цій галузі, що складається з двох систем суспільних відносин: 1) пов'язаних з формуванням, розподілом та використанням централізованих і децентралізованих грошових фондів; 2) створення умов для здійснення контролю за формуванням, розподілом та використанням централізованих і децентралізованих грошових фондів [58, с. 13].

Т. А. Кобзєва застосовує юридичну конструкцію «правопорушення у фінансовій сфері» під час розгляду питання про недоліки адміністративного законодавства, яке визначає відповідальність за такі правопорушення й обґрунтуванні напрями його вдосконалення [63, с. 30].

О. Д. Головенко застосовує поряд із юридичною конструкцією «правопорушення у сфері публічних фінансів» словосполучення (юридичну конструкцію) «фінансове правопорушення» та зазначає про такі види фінансових правопорушень: «бюджетного, податкового, банківського, страхового, валютного, у сфері готівкового обігу, у сфері державних або місцевих запозичень тощо, підпадає під регулювання спеціального інституційного законодавства». Дослідник зазначає зв'язок «зі складом таких правопорушень, із заходами відповідальності, порядком застосування, компетентними органами, що уповноважені здійснювати фінансовий контроль (нагляд, аудит)», а також застосуванням заходів фінансово-правової відповідальності (в ряді випадків адміністративної відповідальності) [29, с. 16–17].

І. І. Комарницька пропонує визначення поняття «правопорушення у фінансово-економічній сфері», зміст якого становлять такі його ознаки: діяння; суспільна небезпечність; протиправність; винність; особливий об'єкт посягання – «відносини щодо створенням, розподілу і перерозподілу фондів фінансових

ресурсів та фінансових активів держави задля задоволення господарських потреб, виробництва, розподілу, обміну, споживання товарів чи послуг, реалізації публічно-правових послуг у фінансово-економічній сфері, гарантування здійснення державою її фінансово-економічних функцій»; вчинення деліктоздатним суб'єктом [70, с. 23]. Класифікацію таких правопорушень запропоновано здійснити, зважаючи на такі критерії: «зміст правовідносин, що охороняються нормами адміністративно-деліктного законодавства, видові об'єкти адміністративних правопорушень у фінансово-економічній сфері, суб'єкти їх вчинення, джерело фіксації складу таких деліктів, ознаку «суспільної небезпеки» та специфіку характеру заподіяної шкоди, ознаки суб'єктивної сторони (щодо форм вини) та чинники фінансово-економічного характеру, що зумовлюють вчинення адміністративних деліктів» [70, с. 23–24].

Юридичну конструкцію «правопорушення у фінансовій сфері» під час дослідження питань адміністративної відповідальності як засобу забезпечення фінансової безпеки України застосовує К. С. Радзівіл. Дослідник виділяє адміністративну відповідальність у фінансовій сфері й обґрунтовує потребу у виділенні в Кодексі України про адміністративні правопорушення окремої глави, в якій мають бути систематизовані правопорушення у фінансовій сфері [155].

Однак властивість мультипредметності об'єкта делікту у фінансовій сфері, наявність особливостей кожної групи однорідних правовідносин, які охоплені таким об'єктом, не виключає пропозиції, обґрунтовані дослідниками проблеми фінансово-правової відповідальності щодо об'єднання в одному нормативно-правовому акті загальних принципів фінансової діяльності держави, фінансово-правової відповідальності. Зокрема, про розробку Фінансового кодексу України зазначав А. Й. Іванський [57, с. 32]. Т. А. Кобзєва пропонує розробити й ухвалити Закон України «Про основи фінансової системи України та її функціонування в особливий період», що обумовлено потребою у врегулюванні режимів окремих фінансових операцій, інституцій, які забезпечують їх реалізацію в особливий період на фінансовому ринку, державне управління фінансами в особливий період [63, с. 7, 24].

Ю. В. Оніщик пропонує визначати фінансове правопорушення в широкому та вузькому значеннях. У вузькому значенні – «це суспільно шкідливе, протиправне, винне діяння деліктоздатного суб'єкта, що порушує врегульований правовими нормами порядок формування, розподілу та використання публічних фондів коштів, за яке законодавством передбачена фінансова відповідальність. Зі свого боку фінансове правопорушення у широкому значенні – це суспільно шкідливе, протиправне, винне діяння деліктоздатного суб'єкта, що порушує врегульований правовими нормами порядок формування, розподілу та використання публічних фондів коштів, за яке законодавством передбачено фінансову, адміністративну та кримінальну відповідальність» [103, с. 10]. Учений чітко відтворює юридичний склад фінансового правопорушення, виділяючи його об'єкт (врегульований правовими нормами порядок формування, розподілу та використання публічних фондів коштів), об'єктивну сторону (діяння, його суспільну шкідливість, протиправність), суб'єктивну сторону (винність) і суб'єкт проступку (деліктоздатний суб'єкт), а також зазначає про вид юридичної відповідальності, що настає за вчинення цього проступку. У вузькому значенні – суто фінансова, в широкому – не лише фінансова, а й адміністративна та кримінальна. Отже, з підходом Ю. В. Оніщика доцільно погодитись.

Для позначення міри та ступеня шкідливості фінансового правопорушення доцільно застосувати підхід, вказаний В. К. Колпаковим, який пропонує антигромадську спрямованість розглядати з погляду діалектичного співвідношення суспільної небезпеки та суспільної шкідливості [68, с. 29–31]. Підхід, запропонований ученим, може бути застосований як ознака правопорушення, що посягає на публічний порядок.

У разі характеристики ступеня суспільної небезпеки або шкідливості фінансового правопорушення потрібно враховувати міру завдання шкоди нормальному функціонуванню фінансової системи держави. З огляду на те, що вчинення фінансового правопорушення є суспільно шкідливим (у широкому значенні терміна «шкідливість» як такого, що позначає характер і тяжкість вчиненого протиправного діяння), таке порушення визначається як антисуспільне.

Його вчинення в умовах воєнного стану під час воєнної агресії росії проти України може розглядатись як таке, що є небезпечним для функціонування держави, тобто антидержавним.

Враховуючи, що фінансове правопорушення доцільно розглядати як узагальнюючу категорію, яка охоплює протиправні діяння, Л. Г. Уртаєва пропонує закріпити на конституційному рівні фінансову відповідальність «як вид юридичної відповідальності, що передбачає застосування уповноваженими державними органами до правопорушника санкцій, встановлених нормами фінансового права». До основних характерних ознак «відповідальності у сфері запобігання фінансовим правопорушенням» віднесено такі риси: 1) міжгалузевий характер; 2) зв'язок з додатковими обтяженнями майнового характеру (наприклад, штраф, пеня); 3) засудження протиправних дій, яке полягає в ухваленні органом, уповноваженим застосовувати заходи відповідальності, відповідного рішення тощо. Також запропоновано ухвалити Кодекс України про фінансові правопорушення та Закон України «Про запобігання фінансовим правопорушенням». Водночас закріпити в Податковому кодексі України поняття «запобігання фінансовим правопорушенням» [186, с. 13–14]. На думку Л. Г. Уртаєвої, фінансове правопорушення має економічну природу, що опосередковано спричиненим ним порушень «під час створення, формування, розподілення та перерозподілення фінансових ресурсів». Особливостями «фінансових правопорушень економічного характеру буде виступати те, що вони спричиняють позбавлення майнового (матеріального) характеру та впливають на економічні інтереси правопорушників. Водночас економічні інтереси є чинником, що об'єднує фінансові й економічні правопорушення» [185]. Учена критично аналізує наявні наукові підходи до визначення поняття «фінансове правопорушення», зокрема, наводить погляди Л. А. Савченко, І. І. Мельничук, З. М. Будько, А. Й. Іванського та пропонує авторське визначення фінансового правопорушення «як протиправного діяння, що вчиняється в публічній сфері шляхом порушення норм фінансового законодавства, за яке встановлено юридичну відповідальність» [185]. Серед його ознак виділяє: завдання шкоди

публічним інтересам, які охороняються державою, та майновий (економічний) характер. Інші ознаки визначені, спираючись на підхід Ю. В. Пирожкової: являє собою можливу підставу для притягнення до фінансово-правової відповідальності, яка має формалізований зміст і встановлена нормами фінансового законодавства, а також можливою підставою для притягнення до інших видів юридичної відповідальності (крім цивільно-правової). Крім того, виділені загальні (притаманні всім видам правопорушень) і специфічні (видові), які притаманні тільки цьому виду правопорушень, ознаки. Серед останніх існує специфічний об'єкт посягання, до якого уведено групи суспільних відносин у фінансовій та економічній сферах (оподаткування, бюджетний процес, провадження ліцензованої господарської діяльності тощо) [185].

Привертає увагу систематизація ознак фінансового правопорушення, запропонована Л. Г. Уртаєвою, а саме виділення двох груп ознак: загальних і специфічних, що доводить доцільність розгляду питання про виділення фінансових правопорушень серед інших видів протиправних діянь. Водночас вказаний дослідницею науковий підхід щодо праворозуміння сутності фінансових правопорушень можна назвати «широким», враховуючи охоплення ним фінансових і господарських правовідносин, що зазначені об'єктом посягання та предметною спрямованістю, й уможливлює визнання їхньої економіко-правової природи. Проте введення до об'єкта посягання господарських правовідносин (зокрема, провадження ліцензованої господарської діяльності) не дає змоги чітко розмежувати правопорушення у фінансовій сфері та сфері господарювання, що може зумовлювати помилки в правозастосуванні під час здійснення юридичної кваліфікації правопорушень у цих сферах (фінансовій і господарській).

О. С. Заяць зазначає, що правопорушення у фінансовій сфері як складне явище охоплює декілька видів правопорушень, критерієм класифікації яких виділено: ступінь суспільної небезпеки та заподіяної шкоди правопорушення у фінансовій сфері (адміністративні правопорушення, злочини, цивільно-правові правопорушення, дисциплінарне правопорушення, фінансові правопорушення); вид юридичної відповідальності (кримінальна, адміністративна, цивільно-правова,

дисциплінарна, фінансова); об’єкт фінансової діяльності (правопорушення бюджетне, податкове, банківське, валютне, у сфері загальнообов’язкового державного пенсійного та соціального страхування) [54, с. 15].

Дослідження наявних наукових підходів щодо визначення сутності категорії «фінансове правопорушення» дає змогу зазначити таке. Насамперед варто вказати про відсутність принципових заперечень щодо визнання протиправним діянням, вчиненим деліктоздатною особою. Суперечки серед дослідників виникають з приводу: 1) закріплення його природи (яка не обмежується визнанням суто правової та охоплює економіку, фінанси); 2) визначення предмета посягання, яким запропоновано визначати не лише «правовими нормами порядок формування, розподілу та використання публічних фондів коштів» (Ю. В. Оніщик), «порушення норм фінансового законодавства» (Л. Г. Уртаєва), а й фінансову сферу загалом (О. В. Заяць).

Наявність різних наукових поглядів на предмет посягання визначає звернення до усталених у доктрині фінансового права положень про фінансову систему, фінансово-правові відносини, фінансово-правову норму. Виділення зазначених категорій обумовлено потребою в конкретизації об’єкта посягання з метою забезпечення однозначності та відсутності суперечностей під час визначення належності правопорушення до фінансових правопорушень.

Такий аналіз дасть змогу виокремити адміністративні правопорушення в галузі фінансів серед інших адміністративних правопорушень, юридичні склади яких згруповані в главі 12 Особливої частини КУпАП «Адміністративні правопорушення у галузі торгівлі, громадського харчування, сфері послуг, в галузі фінансів і підприємницької діяльності».

Для визначення галузі фінансів як об’єкта посягання доцільно застосувати науковий підхід «від загального до конкретного», що обумовлює звернення до змісту категорії «фінансова система», розкриття якої дає змогу встановити групи фінансових правовідносин, урегульованих не тільки регулятивними, а й охоронними нормами.

Так, фінансову систему визначають як сукупність фінансових інститутів (ланок, сфер), врегульованих нормами фінансового права, кожен з яких сприяє утворенню, розподілу й використанню фондів грошових коштів. У структурі фінансової системи виділяють публічну та приватну складові [22, с. 564–565]. Структуру зазначених складових у енциклопедичному юридичному виданні «Фінансове право» розкрито тільки щодо публічної фінансової системи. Привертає увагу інституційний підхід до структурування, який передбачає виділення інститутів фінансово-правової галузі. Структурування публічної фінансової системи за інституційним підходом передбачає виділення таких інститутів фінансово-правової галузі: 1) бюджетну систему; 2) кредитну систему; 3) обов’язкове державне страхування; 4) фінанси підприємств [22, с. 566].

Зазначений інституційний підхід може бути покладений в основу систематизації фінансових правопорушень (у широкому значенні цієї категорії).

Наступною за логікою дослідження є категорія «фінансово-правові відносини», яка позначає предмет фінансового права. Вчені-представники науки фінансового права формулюють поняття предмета фінансового права через урегульовані нормами фінансового права економічні відносини, що виникають, змінюються та припиняються в процесі мобілізації, розподілу й використання публічних фондів, і мають державно-владний характер [22, с. 587].

У контексті предмета дослідження вказане положення щодо сутності фінансово-правових відносин має ключове значення й дає змогу встановити межі об’єкта посягання фінансових правопорушень. В основу визначення видів цих правопорушень можуть бути покладені такі критерії класифікації фінансово-правових відносин: 1) структура фінансової системи; 2) інститути фінансового права [22, с. 587–590]. Тож за такими критеріями з урахуванням інституційного підходу до систематизації потрібно виділити такі види фінансових правопорушень:

– бюджетні правопорушення;

– порушення правил кредитної системи;

– порушення правил обов’язкового державного страхування;

– порушення у сфері фінансів підприємств.

Для ідентифікації протиправного діяння як фінансового правопорушення доцільно звернутись до визначення забороняючих фінансово-правових норм. Такими визначено норми, які вимагають стримуватись від відповідних дій з метою дотримання фінансової дисципліни. До структури фінансово-правової норми належить і санкція, яка передбачає наслідки невиконання чи неналежне виконання приписів норми, визначає вид та міру юридичної (адміністративної, кримінальної, фінансово-правової тощо) відповідальності порушникам [22, с. 592]. Врахування зазначеного положення щодо сутності забороняючих фінансово-правових норм, санкції фінансово-правової норми дає змогу вказати, що за вчинення фінансового правопорушення настає не тільки фінансово-правова відповідальність (як свідчив Ю. В. Оніщик, під час визначення фінансового правопорушення у вузькому значенні), а й адміністративна та кримінальна, що означає недоцільність визначення фінансового правопорушення у вузькому та широкому значеннях.

Про дотримання фінансової дисципліни, на що спрямований фінансово-процесуальний примус, зазначав Д. П. Дорошенко, посилаючись на думку Л. М. Касьяненко [60; 44, с. 172]. Л. М. Касьяненко, характеризуючи об’єкт фінансового правопорушення, вказує, що ним є фінансові ресурси держави та органів місцевого самоврядування, що охоплюють процес формування, розподілу, використання грошових фондів коштів [22, с. 596].

Критичне опрацювання наведених вище наукових поглядів дає змогу запропонувати підхід щодо визначення фінансового правопорушення.

Фінансове правопорушення доцільно розглядати як суто теоретико-правову узагальнюючу конструкцію, а її нормативний зміст передбачає охоплення правопорушень у фінансовій сфері, які посягають на встановлений законодавством порядок дотримання фінансової дисципліни. Виділення видів юридичної відповідальності за такі правопорушення доцільно здійснювати, спираючись на норму п. 22 ч. 1 ст. 92 Конституції України, якою закріплено визначення виключно законами засад цивільно-правової відповідальності; діянь,

які є злочинами, адміністративними або дисциплінарними правопорушеннями, та відповідальності за них [72].

За таким підходом використання юридичної конструкції «цивільно-правові правопорушення», яка зазначається О. С. Заяць [54, с. 15], недоцільне, враховуючи відсутність у Цивільному кодексі України прямої норми, що передбачає визначення відповідного поняття. Застосування в чинному законодавстві (зокрема, Законі України «Про застосування реєстраторів розрахункових операцій у сфері торгівлі, громадського харчування та послуг») юридичної конструкції «фінансові санкції» та закріплення на конституційному рівні визначення законом засад цивільно-правової відповідальності; діянь, які є злочинами, адміністративними або дисциплінарними правопорушеннями, та відповідальності за них (п. 22 ч. 1 ст. 92 Конституції України) актуалізує (уможливлює) існування наукових підходів щодо обґрунтування фінансової відповідальності та, відповідно, виділення фінансових правопорушень як таких, за вчинення яких передбачено не тільки кримінальну й адміністративну відповідальність, а й відповідальність як застосування фінансових санкцій.

Отже, спираючись на норми Основного Закону, положення доктрини фінансового права, наявні наукові підходи, чинне фінансове законодавство (зокрема, бюджетне, податкове та ін.) доцільно виділити такі риси (ознаки) фінансового правопорушення:

– є діянням (дією або бездіяльністю);

– посягає на встановлений порядок дотримання фінансової дисципліни;

– є антисуспільним, протиправним (встановлено пряму заборону вчинення законом, норми якого регулюють відносини у фінансовій сфері: податковій, бюджетній, валютній, страховій, кредитній тощо);

– суб’єктом є деліктоздатна особа – фізична або юридична;

– передбачено адміністративну чи кримінальну відповідальність або застосування фінансових (штрафних) санкцій та/або пені.

Ознаки фінансового правопорушення можна систематизувати в дві групи: загальні та спеціальні. Перелічені вище ознаки фінансового правопорушення є

спеціальними, а їхня наявність дає змогу виділити такі правопорушення серед інших видів правопорушень. До загальних ознак належать ті, які притаманні всім правопорушенням, про що слушно вказувала Л. Г. Уртаєва: «а) це діяння, яке виражено у формі дії або бездіяльності; б) є суспільно шкідливим або небезпечним, протиправним діянням, яке порушує норми фінансового законодавства та зачіпає фінансові інтереси держави; в) за його вчинення встановлено юридичну відповідальність» [185].

Отже, *фінансове правопорушення* доцільно визначити як антисуспільне, протиправне, винне діяння, вчинене деліктоздатною особою, яке посягає на встановлену чинним законодавством фінансову дисципліну та за яке передбачено адміністративну, кримінальну відповідальність або застосування фінансових (штрафних) санкцій та/або пені.

Подальший науковий аналіз доцільно здійснювати в напрямі виділення об’єкта посягання адміністративних правопорушень у галузі фінансів, що дасть змогу здійснити їх систематизацію та подальше виділення в окрему структурну складову КУпАП.

Чинний КУпАП містить норму, в якій розкрито поняття «адміністративне правопорушення (проступок)». Адміністративним правопорушенням (проступком) визнано протиправну, винну (умисну або необережну) дію чи бездіяльність, «яка посягає на громадський порядок, власність, права і свободи громадян, на встановлений порядок управління і за яку законом передбачено адміністративну відповідальність» (ч. 1 ст. 9 КУпАП [67]). Отже, законодавець ототожнює поняття правопорушення та проступку, однак у тексті КУпАП у подальшому використовуються терміни «адміністративне правопорушення», «правопорушення», про що зазначає у своїй докторській дисертації В. М. Васильєв [17, с. 79]. Аналізуючи полеміку вчених щодо співвідношення змісту зазначених термінів, дослідник формулює власний погляд, вказуючи про широке значення терміна «адміністративне правопорушення» як про «будь-яке порушення норм адміністративного права, всі діяння, що порушують встановлений законом (у широкому його розумінні) порядок реалізації прав,

свобод та інтересів, а також здійснення обов'язків». Натомість термін «адміністративний проступок» визначається як «протиправне вчинення діянь, за які нормотворцем передбачено накладення адміністративного стягнення» [17, с. 80]. Водночас у подальшому науковому аналізі В. М. Васильєв віддає перевагу терміну «адміністративне правопорушення» [17].

Науковий дискурс у напрямі доведення доцільності зазначених наукових поглядів виходить за межі предмета дослідження, що визначає використання законодавчо закріпленого терміна «адміністративне правопорушення (проступок)» без розмежування, а враховуючи тотожність нормативного визначення.

У теорії адміністративного права ознаками адміністративного проступку виділено: 1) діяння (дія або бездіяльність); 2) протиправність (діяння, заборонене чинними нормами адміністративного права, якими встановлено санкції, що застосовуються до особи, яка вчинила порушення); 3) винність (має прояв у формах умислу або необережності); 4) караність (за кожний проступок передбачена відповідна адміністративна санкція); 5) суспільна небезпечність або суспільна шкідливість діяння (відсутня єдина думка щодо визначення) [50, с. 701–702].

Ознаки адміністративних правопорушень у галузі фінансів, які виділяють їх від інших правопорушень, характеризуються таким:

1) є діянням, вчинення якого порушує встановлені правила в галузі фінансів: дія, зокрема незаконні скуповування, продаж, обмін, використання валютних цінностей як засобу платежу або як застави – ст. 162 КУпАП; порушення установленого законом порядку здійснення емісії цінних паперів – ч. 1 ст. 163 КУпАП; бездіяльність, а саме розміщення цінних паперів у значних розмірах без реєстрації їхнього випуску в установленому законом порядку – ч. 2 ст. 163 КУпАП; відсутність податкового обліку – ч. 1 ст. 163-1 КУпАП;

2) є протиправним, що означає заборону вчинення правопорушення в галузі фінансів через встановлення адміністративних санкцій;

3) для адміністративних правопорушень у галузі фінансів характерною є умисна форма вини, що означає усвідомлення особою, яка вчинила адміністративне правопорушення, протиправного характеру діяння, передбачала шкідливі наслідки або свідомо їх допускала (ст. 10 КУпАП);

4) характеризується адміністративною караністю, що означає наявність охоронної норми – санкції – за кожне адміністративне правопорушення в галузі фінансів (зокрема, за незаконні скуповування, продаж, обмін, використання валютних цінностей як засобу платежу або як застави, передбачено попередження або штраф від п’ятисот до однієї тисячі неоподатковуваних мінімумів доходів громадян з конфіскацією валютних цінностей – ст. 162 КУпАП); порушення установленого законом порядку здійснення емісії цінних паперів встановлено накладення штрафу від двохсот до п’ятисот неоподатковуваних мінімумів доходів громадян – ч. 1 ст. 163 КУпАП; розміщення цінних паперів у значних розмірах без реєстрації їх випуску в установленому законом порядку передбачає адміністративну відповідальність як штраф від однієї до двох тисяч неоподатковуваних мінімумів доходів громадян – ч. 2 ст. 163 КУпАП; за відсутність податкового обліку передбачено штраф від п’яти до десяти неоподатковуваних мінімумів доходів громадян – ч. 1 ст. 163-1 КУпАП).

Звернення до юридичного енциклопедичного видання «Том 5. Велика українська юридична енциклопедія» (2020 р.) дає змогу виділити усталений погляд щодо адміністративного правопорушення (проступку), яким передбачено визнання його суспільної шкідливості. Про суспільну небезпеку адміністративного правопорушення (проступку) не йдеться. Тож суспільно шкідливим, забороненим законом визнано адміністративне правопорушення тільки в тому разі, коли за його вчинення передбачена адміністративна відповідальність і конкретне покарання (караність) як адміністративне стягнення [23, с. 44]. Враховуючи зазначений погляд, про суспільну шкідливість адміністративного правопорушення в галузі фінансів можна вказувати тільки в разі, коли чинним законодавством передбачено застосування за його вчинення адміністративне стягнення.

Теоретичне і практичне значення має положення про вагомість відрізняти ознаки адміністративного правопорушення від його юридичного складу. Вчені підкреслюють, що за наявності всіх ознак адміністративного правопорушення можуть бути відсутні ознаки його складу, що унеможливлює притягнення особи, яка його вчинила, до адміністративної відповідальності [23, с. 44].

У зв’язку з цим потрібно зосередитись на характеристиці складу адміністративних правопорушень у галузі фінансів: об’єкта, об’єктивної сторони, суб’єкта та суб’єктивної сторони [23, с. 859].

Для юридичної кваліфікації адміністративних правопорушень у галузі фінансів важливим є виділення загального, родового, видового та безпосереднього об’єктів адміністративного правопорушення.

Загальним об’єктом є всі суспільні відносини, які регулюються нормами різних галузей права й охороняються нормами адміністративного права. Загальний об’єкт вказано у ст. 1, ч. 1 ст. 9 КУпАП. Ним є права й свободи громадян, власність, конституційний лад України, встановлений порядок управління, права й законні інтереси підприємств, установ і організацій, встановлений правопорядок [23, с. 859].

Родовий об’єкт є частиною загального об’єкта адміністративного правопорушення. Його становить група однорідних, близьких за змістом чи сферою виникнення й існування суспільних відносин, які: а) регулюються різними галузями права та охороняються нормами адміністративного права; б) становлять структуру соціально-господарського комплексу; в) становлять зміст охоронюваних суспільних відносин. За ознакою родового об’єкта адміністративні правопорушення згруповані в главах 5–15-А Особливої частини КУпАП [23, с. 859–860].

Видовий об’єкт як різновид родового утворюють спільні для ряду проступків суспільні відносини, які є відокремленою та достатньо самостійною частиною родового об’єкта. Безпосередній об’єкт адміністративного правопорушення складають конкретні суспільні відносини, які охороняються нормами

адміністративного права, яким спричиняється шкода певним правопорушенням. Він викладений у відповідних статтях КУпАП [23, с. 860].

Потреба у виділенні із глави 12 КУпАП адміністративних правопорушень у галузі фінансів у окрему групу адміністративних проступків ґрунтується насамперед на наявності однорідної групи суспільних відносин, на які посягають такі проступки. Йдеться про родовий об’єкт, доцільність виділення якого існує.

Так, загальний об’єкт адміністративного правопорушення в галузі фінансів становлять суспільні відносини, які врегульовані нормами різних галузей права, зокрема фінансового, та охороняються нормами адміністративного права. Родовий об’єкт становлять суспільні відносини в галузі фінансів, а саме фінансові правові відносини, об’єктом яких визначено публічні фонди коштів [22, с. 590] як грошові фонди, порядок формування й використання яких урегульовано нормами акта суб’єкта публічної влади та кошти якого спрямовуються на задоволення публічного інтересу [22, с. 459]. Фінансове право визначене як галузь публічного права, що регулює відносини у сфері формування, розподілу й використання коштів публічних фондів. Серед ознак відносин, які становлять предмет фінансового права, на першому місці визначено ознаку виникнення в процесі публічної фінансової діяльності [22, с. 571]. Нею визнано вид державної управлінської діяльності, що передбачає реалізацію державою в особі уповноважених органів свого фінансово-правового статусу у сфері формування, розподілу, перерозподілу й використання публічних фондів коштів і контролю за їх використанням, організацією грошового обігу та забезпеченням стабільності національної грошової одиниці з метою належного виконання поставлених перед державою та органами місцевого самоврядування завдань і функцій [22, с. 450].

Наведені наукові положення вчених у галузі фінансового права дають змогу виділити суспільні відносини, які покладені в основу визначення родового об’єкта адміністративних правопорушень у галузі фінансів і можуть бути основою систематизації таких правопорушень: відносини щодо формування, розподілу, перерозподілу й використання публічних фондів коштів; щодо організації

грошового обігу на території держави; щодо забезпечення стабільності національної грошової одиниці [22, с. 450–454].

Видовий об’єкт адміністративних правопорушень у галузі фінансів становлять такі групи суспільних відносин, які виділяються в межах родового об’єкта:

– пов’язані із дотриманням правил валютного регулювання, банківського законодавства та законодавства у сфері державного регулювання ринків небанківських фінансових послуг;

– обігу дорогоцінних металів і дорогоцінного каміння;

– податкові правовідносини;

– дотримання бюджетного законодавства;

– обігу цінних паперів;

– пов’язані із функціонуванням фінансових ринків;

– обов’язкового державного страхування;

– запобігання та протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, фінансуванню тероризму та фінансуванню розповсюдження зброї масового знищення.

Виділені видові об’єкти адміністративних правопорушень у галузі фінансів формують підстави для визначення таких правопорушень різновидом фінансових правопорушень, які виділяти в окрему групу недоцільно, але існують у межах виділених за інституційним підходом чотирьох видів фінансових правопорушень: бюджетних, порушень правил кредитної системи, порушень правил обов’язкового державного страхування, порушень у сфері фінансів підприємств.

З огляду на вищезазначене доцільно запропонувати таку систематизацію адміністративних правопорушень у галузі фінансів, які передбачені в главі 12 КУпАП, за критерієм видового об’єкта:

1) правила валютного регулювання, банківського законодавства та законодавства у сфері державного регулювання ринків небанківських фінансових послуг – статті 162, 162-1, 166-5, 166-8, 166-19, 166-20;

2) правила обігу дорогоцінних металів і дорогоцінного каміння – стаття 162-3;

3) податкове та бюджетне законодавство – статті 163-1–163-4, 163-16, 163-17, 164-1, 164-2, 164-5, 164-12;

4) правила обігу цінних паперів – статті 163, 163-5, 163-6, 163-10, 163-12;

5) правила фінансових ринків, зокрема з електронними грошима, – статті 163-13, 163-14, 164-15, 164-19, 166-5, 166-13, 166-20;

6) правила ринку надання страхових послуг – статті 165-1, 165-3–165-5;

7) законодавство щодо запобігання та протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, фінансуванню тероризму та фінансуванню розповсюдження зброї масового знищення – стаття 166-9 [67].

Окремо варто виділити адміністративне правопорушення, юридичний склад якого визначений ст. 485 Митного кодексу України та передбачає адміністративну відповідальність за «дії, спрямовані на неправомірне звільнення від сплати митних платежів чи зменшення їх розміру, а також інші протиправні дії, спрямовані на ухилення від сплати митних платежів» [95]. Виокремлення цього виду адміністративного правопорушення від порушень у галузі фінансів ґрунтується на наявності істотних особливостей адміністративної відповідальності за його вчинення. Такі особливості нормативно визначені врегульованістю, насамперед Митним кодексом України (далі – МКУ), хоча об’єкт цього правопорушення та примусовий порядок застосування адміністративної відповідальності регулюється також Податковим кодексом та іншими актами законодавства України.

Правозастосування адміністративної відповідальності за правопорушення за ст. 485 МКУ є достатньо поширеним, враховуючи, що одне із завдань митних органів стосується гарантування збору митних платежів, контролю точності розрахунку, своєчасності й повноти їхньої оплати, застосування заходів для їхнього стягнення в примусовому порядку (підпункти 10, 31, 35, 36 пункту 4 Положення про Державну митну службу України, затверджену постановою Кабінету Міністрів України від 6 березня 2019 р. № 227) [93, с. 400; 94]. У

мотивувальній частині рішення Конституційного Суду України (далі – КСУ) у справі за конституційними скаргами Баргесяна Геворка Сенекеримовича та Ліненко Наталії Миколаївни щодо відповідності Конституції України (конституційності) статті 485 Митного кодексу України (щодо індивідуалізації юридичної відповідальності) від 15.06.2022 № 4-р(ІІ)/2022 було зазначено про те, що «адміністративна відповідальність за дії та/або бездіяльність, спрямовані на неправомірне звільнення від сплати митних платежів чи зменшення їх розміру, а також інші протиправні діяння, спрямовані на ухилення від сплати митних платежів, установлена ст. 485 Кодексу, безумовно, є суспільно потрібною та переслідує правомірну мету – захист митних інтересів та митної безпеки України». Водночас потрібно встановити належне нормативне підґрунтя для «справедливого балансу між публічним інтересом у захисті митної безпеки України та захистом права власності особи, на яку накладено адміністративне стягнення у вигляді штрафу» (абзаци 1, 2 п. 5.4 мотивувальної частини рішення КСУ від 15.06.2022 № 4-р(ІІ)/2022) [181]. Наведені вище положення мотивувальної частини рішення КСУ від 15.06.2022 № 4-р(ІІ)/2022) дають змогу вказати про доцільність виділення такої особливості визначення розміру санкцій за вчинення порушення митних правил, як потреба в забезпеченні балансу між публічним інтересом щодо забезпечення митної безпеки, захисту митних інтересів держави та приватним інтересом особи щодо захисту права власності.

Варто погодитись із зауваженням учених про відсутність закріплення в базовому визначенні поняття «порушення митних правил», передбачене ст. 458 МКУ, порядку сплати митних платежів як об’єкта посягання [93, с. 400]. Наявність зазначеної прогалини обумовлює доцільність пропозиції щодо доповнення ч. 1 ст. 485 МКУ словами «порядок сплати митних платежів» після слів «проведення митного контролю та митного оформлення,».

Крім того, доцільно внести зміни до КУпАП та виділити в окрему главу 12-А «Адміністративні правопорушення у галузі фінансів» розділу ІІ Особлива частина статей, якими передбачено адміністративну відповідальність за правопорушення у фінансовій сфері: валютній; банківській; державного регулювання ринків

небанківських фінансових послуг; податковій; бюджетній; обігу дорогоцінних металів і дорогоцінного каміння; обігу цінних паперів; функціонуванням фінансових ринків; обов'язкового державного страхування; щодо запобігання та протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, фінансуванню тероризму та фінансуванню розповсюдження зброї масового знищення. Водночас назву глави 12 Особливої частини КУпАП доцільно викласти в такій редакції: «Адміністративні правопорушення в галузі торгівлі, громадського харчування, сфері послуг, у галузі підприємницької діяльності», вилучивши з неї слова «фінансів і». Врахування такої пропозиції передбачає зміну нумерації статей чинної глави 12.

1.3. Зміст адміністративно-правової протидії фінансовим правопорушенням та організації її здійснення

Науковий пошук підходів до розкриття змісту адміністративно-правової протидії фінансовим правопорушенням та організації її здійснення визначає потребу в зверненні до статистичних даних, що відображають динаміку наявних загроз і небезпек, які виникають і негативно впливають на стан фінансової системи держави, способи й засоби стабілізації її функціонування.

Зазначене ілюструють такі статистичні дані.

2021 року в Україні, незважаючи на втрату контролю над частиною територій, пандемію COVID-19, зростання світових цін на енергоносії та інші несприятливі чинники, економічні показники відображали незначне, але стабільне економічне зростання. Після падіння реального валового внутрішнього продукту 2020 року на 4 % його обсяг збільшився на 3,4 %, а в економіку було залучено близько 5,5 млрд дол. прямих іноземних інвестицій. Експорт товарів досяг рекордних показників – 68,2 млрд дол., у ньому з'явилося 28 нових товарних позицій, розпочались поставки до п'яти нових країн. Міжнародні резерви, попри значні виплати за зовнішніми зобов'язаннями, наприкінці року сягнули дев'ятирічного максимуму – 30,9 млрд дол. Номінальна заробітна плата

підвищилась на 120,9 %, а реальна – на 110,5 %. На 2022 рік Національним банком України прогнозувалося зростання економіки на 3,4 %, а на 2023 рік – на 3,7 % [52, с. 7]. Водночас в Україні, за даними Міністерства економіки України, рівень тіньової економіки в січні-вересні 2021 р. становив майже третину (31 %) від обсягу валового внутрішнього продукту. Серед напрямів боротьби з тінізацією економіки (за даними Програми USAID RANG) зазначались ті, на які неодноразово звертали увагу дослідники виділеної проблеми, обґрунтовуючи потребу в гарантуванні прозорості фінансових відносин та ефективності фінансової діяльності (безготівкові розрахунки; прозорість фінансових регуляторів; ефективні процедури повернення із-за кордону коштів та активів, отриманих злочинним шляхом; впровадження податку на виведений капітал; відкриті публічні тендерні процедури закупівель державних і комунальних підприємств; зниження податків; оптимізація процедури повернення ПДВ); системні організаційні зміни (реформування судової та правоохоронної системи; побудова ефективної державної програми боротьби з організованою злочинністю; вдосконалення моделі електронного урядування; реформування митних органів тощо) [98].

В умовах воєнного стану в Україні найбільшим викликом забезпеченню економічної безпеки держави є потреба в збереженні фінансової стабільності, зокрема збалансованості державного бюджету, на який лягає підвищене навантаження через витрати на ведення воєнних дій, соціальні проєкти: підтримка верств населення, які постраждали від бойових дій, малозабезпечених, допомога бізнесу тощо. Вказане визначає потребу у впровадженні особливих заходів щодо реалізації державної бюджетної, податкової, регуляторної, дозвільної політики й період воєнного стану, моніторинг їхньої ефективності, оперативна заміна малодієвих норм і використання позитивного «воєнного» досвіду регулювання в майбутньому [52, с. 8]. Так, Національний банк України вдавався до прямого фінансування бюджету через купівлю державних облігацій. Від початку війни на початок квітня 2022 року Національний банк України та банківський сектор переказали до бюджету близько 83,4 млрд грн, зокрема 19 млрд грн – переказаний

НБУ прибуток, 29,7 млрд грн – сплачені авансом дивіденди державних комерційних банків за 2021 р., викуп військових ОВДП на 20 млрд грн, що є прямим фінансуванням бюджету [52, с. 13].

Збройна агресія росії зумовлює потребу в пошуку способів забезпечення фінансової стабільності в екстремально негативних для України умовах, фактично визначаючи важливість оперативного встановлення через поповнення бюджетів усіх рівнів і гарантування бюджетних надходжень із зовнішніх та внутрішніх джерел.

У Звіті Національного банку України про фінансову стабільність було вказано на складність умов роботи фінансових установ станом на грудень 2022 року, проте про безперебійний характер роботи. Зазначено зниження темпів зростання попиту на банківські послуги, що обумовлює потребу в додатковому кредитуванні й операційних втратах. Непрацюючим або таким, що перебуває в зоні ризику, визнано 20 % кредитного портфелю. У разі якщо нормативні вимоги до капіталу порушені внаслідок війни, НБУ не застосовує заходи впливу, а зберігає режим регуляторних послаблень. Упродовж 2023 року НБУ планував проведення діагностичного обстеження банків, що повинно дати змогу визначити перехідний період для відновлення капіталу до мінімальних регуляторних значень [193].

Застосування системного й інституційного підходів до дослідження проблеми протидії фінансовим правопорушенням дає змогу виділити її організаційну складову та відповідні питання, які потребують поглибленого теоретичного опрацювання. Зокрема, серед питань організаційного характеру у сфері боротьби із злочинністю у фінансовій сфері виділяють діяльність нещодавно створеного Бюро економічної безпеки України, яка вже піддається нищівній критиці. Д. Гетьманцев зазначав проблему функціонування Бюро економічної безпеки України як аналітичного органу та відсутність конкретних результатів його роботи (така думка була оприлюднена в жовтні 2022 року) [32].

Наявність вказаних та інших проблем доцільно розглядати як чинники виникнення ризиків для фінансової безпеки держави й доводить потребу в

теоретичному обґрунтуванні способів протидії фінансовим правопорушенням зі зверненням насамперед до наявних наукових напрацювань дослідників виділеної та пов'язаної із виділеною проблем. Водночас наведені статистичні дані ілюструють доцільність поглибленого вивчення наукових робіт, у яких протидія аналізується з позицій специфічної правової діяльності.

Пошукова система сайту Національного репозитарію академічних текстів виявляє станом на червень 2023 року більше 400 юридичних, економічних досліджень, досліджень з державного управління, управління та адміністрування, виконаних на рівні кандидатських, докторських дисертацій, дисертацій на здобуття наукового ступеня доктора філософії, в яких піддано аналізу категорію «протидія». Сутність зазначеної категорії розкривається під час наукового аналізу таких проблем, дотичних до предмета дослідження:

– протидія злочинності (О. М. Литвинов [84], В. В. Строїч [169], І. Г. Бірюкова [5], А. М. Мельниченко [90], О. С. Доценко [45]);

– протидія злочинності в банківській сфері (О. В. Герасимов [28]);

– протидії легалізації доходів, одержаних злочинним шляхом (А. В. Стеблянко [168], О. І. Вейц [18], А. О. Бойко [6], М. В. Борець [8], Д. В. Молчанов [96]);

– протидія економічній злочинності (А. А. Опанасюк [104], Д. О. Грицишен [31]);

– протидія тінізації економіки (О. В. Тильчик [173], В. В. Джумеля [38]);

– протидія порушенням митних правил (В. В. Хомутянский [194]);

– забезпечення економічної безпеки (А. В. Тимошенко [175], І. В. Шевчук [198]);

– протидія порушенням у фінансовій сфері (О. С. Заяць [54]);

– протидія порушенням у сфері господарської діяльності (О. В. Сугак [170], В. М. Васильєв [17]).

У наукових поглядах дослідників проблеми протидії відсутні суперечності з приводу визнання протидії цілеспрямованою діяльністю уповноважених державних органів та інших суб'єктів, які є учасниками відносин щодо здійснення

протидії. Останнє стосується положень, сформульованих О. С. Заяць, коли завдання протидії порушенням у фінансовій сфері охоплюють «підвищення рівня правової культури суб'єктів фінансових та тісно пов'язаних із ними відносин» [54, с. 16]. Водночас розширення кола суб'єктів протидії можливе в разі, коли чинним законодавством передбачено їх сферу відання та відповідні повноваження. Йдеться насамперед про суб'єктів первинного фінансового моніторингу, якими, згідно із Законом України «Про запобігання та протидію легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, фінансуванню тероризму та фінансуванню розповсюдження зброї масового знищення» (далі – Закон України № 361-IX), не є державні органи чи інші суб'єкти владних повноважень. Суб'єктами первинного фінансового моніторингу визначено юридичні та фізичні особи, які за своїм правовим статусом здійснюють діяльність щодо наповнення валового внутрішнього продукту, надання фінансових послуг, послуг з бухгалтерського обліку, здійснення нотаріальної діяльності тощо (ч. 2 ст. 6 Закону України № 361-IX) [136].

Звернення до чинного законодавства не дає змогу вказати про наявність визначеного законом поняття «протидія» щодо фінансового правопорушення чи окремих його видів. З метою встановлення позиції законодавця щодо сутності терміна «протидія» можна звернутись до Закону України «Про запобігання та протидію домашньому насильству», в якому наведене визначення терміна «протидія домашньому насильству». Зрозуміло, що вказаний Закон не належить до тих, предмет регулювання яких стосується проблеми протидії фінансовим правопорушенням, проте в ньому чітко вказано позицію законодавця щодо визначення протидії. Такою встановлено систему цілеспрямованих заходів, яку здійснюють уповноважені суб'єкти (органи виконавчої влади, органи місцевого самоврядування, підприємства, установи, організації, фізичні особи) щодо припинення домашнього насильства, надання допомоги й захисту тим, хто цього потребує, відшкодування шкоди, розслідування та притягнення винних до відповідальності (п. 12 ч. 1 ст. 1 Закону України «Про запобігання та протидію домашньому насильству») [135].

Врахування позиції законодавця щодо розкриття змісту терміна «протидія» в контексті Закону України «Про запобігання та протидію домашньому насильству» та врахування специфіки фінансового правопорушення як об'єкта протидії дає змогу зазначити про доцільність розгляду *протидії фінансовим правопорушенням* з позиції системи цілеспрямованих заходів, здійснюваних уповноваженими суб'єктами, що стосуються недопущення вчинення таких правопорушень, їхнього припинення й притягнення винних до відповідальності, виявлення причин та умов вчинення таких правопорушень, відшкодування шкоди, завданої фінансовим правопорушенням.

Наукові погляди щодо сутності протидії можна умовно систематизувати в дві групи, якими охоплено широкий і вузький підходи до визначення.

Широкий підхід передбачає праворозуміння протидії як цілеспрямованої, комплексної діяльності, яка здійснюється уповноваженими суб'єктами за допомогою реалізації встановлених законодавством заходів і передбачає: виявлення причин та умов, які сприяють порушенню встановлених правовими нормами вимог, профілактики, попередження, запобігання, припинення таких порушень, ліквідації їхніх наслідків і притягнення винних осіб до відповідальності [174, с. 12]. Мета протидії сформульована залежно від предмета відповідної діяльності. Так, О. В. Тильчик формулює мету протидії тінізації економіки: «…недопущення процесу негативної трансформації економіки (що призведе до отримання матеріального результату, який не відображається у складі ВВП) та запобігання формуванню загроз економічній безпеці» [174, с. 12].

Доцільність широкого погляду на визначення сутності категорії «протидія» доводить В. В. Хомутянський під час аналізу проблеми адміністративно-правової протидії порушенням митних правил, яку пропонує розглядати в триєдиному аспекті: «з позицій механізму адміністративно-правового регулювання, державно-правового механізму та в процедурному аспекті». Основна мета адміністративно-правової протидії порушенням митних правил, на думку дослідника, полягає в забезпеченні мінімізації випадків таких порушень і попередження їхнього вчинення. Перспективним для врахування в наступних наукових дослідженнях є

положення про визнання зазначеної протидії як триваючого та систематичного спротиву протиправним явищам [194, с. 3].

Широкий погляд на визначення протидії правопорушенням у фінансовій сфері обґрунтовує О. С. Заяць. Дослідниця формулює основні завдання протидії у виділеній сфері, які можна систематизувати в три групи: 1) превентивні (постійний моніторинг; запобігання вчиненню протиправних дій; виявлення та усунення умов, обставин і чинників, які сприяли чи в майбутньому будуть сприяти вчиненню правопорушення; підвищення рівня правової культури суб'єктів фінансових і тісно пов'язаних із ними відносин); 2) юрисдикційні (виявлення та припинення протиправних дій, що порушують встановлену фінансову дисципліну, призводять до розкрадання бюджетних коштів і легалізації доходів, отриманих незаконним шляхом; розгляд справ про правопорушення та притягнення винних у їхньому вченні осіб до юридичної відповідальності); 3) організаційні (усунення шкідливих наслідків, завданих протиправними діями, відновлення порушених прав і відшкодування збитків, завданих у результаті їхнього скоєння; постійне вдосконалення наявних; вироблення нових засобів і заходів протидії правопорушенням у фінансовій сфері; накопичення й аналіз національного та міжнародного досвіду з питань протидії правопорушенням у фінансовій сфері). Варто підтримати пропозицію авторки щодо визначення протидії правопорушенням у фінансовій сфері як функції, під якою розуміють «ключові напрями, за якими зазначена протидія реалізується і в яких розкривається її суспільне призначення» [54, с. 16].

О. В. Сугак слушно підкреслює сутність адміністративно-правової протидії правопорушенням у сфері господарської діяльності, яку пропонується визначати як встановлений нормами адміністративного права особливий набір правових, управлінських та організаційних засобів, інструментів і механізмів, які в своїй діяльності використовують уповноважені суб'єкти задля недопущення вчинення правопорушень у сфері господарської діяльності. Дослідник аргументує наявність важливого місця організаційних заходів у функціонуванні суб'єктів протидії правопорушенням у сфері господарської діяльності та пропонує їхнє об'єднання в

такі групи: структурно-управлінські, внутрішньокоординаційні та інформаційно-аналітичні заходи [170, с. 4].

Науковий підхід О. В. Сугака відображає регулювальний характер впливу норм адміністративного права на діяльність щодо протидії правопорушенням у досліджуваній сфері, враховуючи сутність засобів, інструментів і механізмів, реалізація яких визначена вказаними галузевими нормами права. Водночас привертає увагу наявність об’єктивного зв’язку між регулювальним впливом норм адміністративного права й управлінсько-організаційним характером відповідної діяльності щодо протидії.

Дослідження адміністративно-правових та організаційних засад протидії фінансовим правопорушенням передбачає формування наукового погляду щодо мети, предмета, завдань, змісту, учасників (суб’єктів), заходів і процедур такої протидії. У такому напрямі наукового аналізу привертає увагу докторська дисертація В. М. Васильєва, присвячена адміністративно-правовому механізму протидії у сфері підприємницької діяльності. Дослідник формулює загальне поняття адміністративно-правової протидії правопорушенням у виділеній сфері та поняття адміністративно-правового механізму протидії [17].

Адміністративно-правову протидію правопорушенням у сфері підприємницької діяльності В. М. Васильєв визначає як «комплекс адміністративно-правових заходів, які носять превентивний та примусовий характер, застосовуються уповноваженими суб’єктами з метою впливу на учасників правовідносин для забезпечення дотримання норм чинного законодавства та запобігання вчинення правопорушень у сфері підприємництва» [17, с. 87]. На відміну від загального поняття під час визначення адміністративно-правового механізму протидії правопорушенням у сфері підприємництва В. М. Васильєв пропонує конкретизувати напрями впливу комплексу відповідних «заходів адміністративно-правового характеру» щодо «врегулювання відносин у сфері підприємництва, виявлення правопорушень та запобігання вчиненню нових, а також його структуру, яку утворюють об’єкт, суб’єкти, зміст протидії та процедури її реалізації» [17, с. 25–26].

Такий підхід В. М. Васильєва дає змогу розглянути питання про доцільність виділення адміністративно-правових та організаційних заходів протидії фінансовим правопорушенням. Водночас у чинному законодавстві, яке регулює компетенцію суб'єктів протидії, ці дві групи заходів взаємопов'язані, враховуючи неможливість застосування суто адміністративно-правових заходів без належної організації їхнього здійснення.

Зокрема, можна навести ст. 62 Податкового кодексу України (далі – ПКУ), якою визначено способи здійснення податкового контролю. Серед таких способів вказано, зокрема, про інформаційно-аналітичне забезпечення діяльності контролюючих органів (пп. 62.1.2 ст. 62 ПКУ), а в главі 6 ПКУ урегульовано правові основи, процедури й організація здійснення обліку платників податків як одного із способів податкового контрою, відповідно до пп. 62.1.1 ст. 62 ПКУ.

Виділяючи мету протидії фінансовим правопорушенням, здійснювану на адміністративно-правових та організаційних засадах, варто вказати про очікування, які мають бути реалізовані в процесі здійснення протидії. Такі очікування можуть розглядатись на стратегічному, тактичному та оперативному рівнях організаційно-управлінського впливу, який здійснюється під час протидії фінансовим правопорушенням. Очікування на стратегічному рівні можуть бути закріплені на рівні програмних документів та, маючи офіційний характер, передбачають обов'язковість реалізації. Тактичні – знаходити відображення в підзаконних нормативно-правових актах, зокрема у відомчих. Оперативний рівень очікувань від протидії фінансовим правопорушенням закріплюється в управлінських актах, які ухвалюють суб'єкти протидії в межах наданих повноважень з метою виконання приписів, що містяться в актах вищої за локальні юридичної сили.

Сутність таких очікувань завжди пов'язана із гарантуванням безпекового середовища у фінансовій сфері, створення умов дотримання фінансової дисципліни, недопущення порушень у зазначеній сфері.

Дослідження адміністративно-правових та організаційних засад протидії фінансовим правопорушенням передбачає формування підходу щодо їхнього визначення, що дасть змогу в подальшому встановити межі наукового аналізу.

Викликають зацікавленість у такому аспекті дослідження наукові розробки, в яких були обґрунтовані відповідні категорії. Так, Т. С. Голоднова наводить наукові погляди Д. Г. Заброди щодо елементів організаційно-правових та адміністративно-правових засад, Н. С. Панової щодо адміністративно-правових засад розвитку державного управління, Е. О. Шевченка щодо адміністративно-правових засад діяльності адміністративних судів [30, с. 108–109]. Так, на думку Д. Г. Заброди, організаційно-правові засади складаються з обов'язкових та факультативних елементів. До перших фактично належать елементи механізму правового регулювання (об'єкт правового регулювання, напрями, принципи тощо), а факультативні відображають специфіку правового положення певного суб'єкта, організаційно-правові засади функціонування якого аналізуються (організація міжнародного співробітництва, інформаційне забезпечення, фінансування тощо). Механізми контролю й нагляду, на думку Д. Г. Заброди, входять до складу обов'язкових елементів зазначених засад [47, с. 47; 30, с. 108]. Адміністративно-правові засади Д. Г. Заброда пропонує розуміти як змістовне наповнення норм адміністративного права та правовідносини, що потребують регулювання адміністративно-правовими засобами [47, с. 49; 30, с. 109]. Н. С. Панова розкриває зміст адміністративно-правових засад через норми адміністративного права, якими врегульовані досліджувані відносини [108, с. 7; 30, с. 108]. Аналогічний підхід презентує Е. О. Шевченко, розкриваючи специфіку регулювального впливу норми адміністративного права на легітимацію діяльності досліджуваної державної інституції [197; 30, с. 108].

Узагальнюючи наукові погляди наведених дослідників, Т. С. Голоднова формулює визначення адміністративно-правових засад стосовно предмета дослідження – контролю у сфері управління військовим майном. Варто зауважити про слушний підхід Т. С. Голоднової до визначення адміністративно-правових засад, яким охоплено й правову, й організаційну складові існування

досліджуваного правового явища – контролю в конкретній сфері життєдіяльності суспільства та держави. Так, дослідниця пропонує під визначенням таких засад мати на увазі «порядок встановлених законодавством елементів (завдань, функцій, методів, форм), які визначають сутність і особливості здійснення організаційно-розпорядчої діяльності військових формувань України з метою виконання завдань і цілей державної політики у сфері використання військового майна за призначенням (списання, передача в оренду тощо) за умови забезпечення механізму юридичної відповідальності осіб, які виконують функції держави» [30, с. 109].

У сформульованому Т. С. Голодновою визначенні відображено регулювальну роль норми адміністративного права, що позначається в положеннях про завдання, функції, форми й методи здійснення владної діяльності уповноваженими суб’єктами, та вказано про мету такої діяльності. Наведений підхід Т. С. Голоднової може й має бути врахований під час формулювання поняття адміністративно-правових та організаційних засад протидії фінансовим правопорушенням, визначення їхніх основних складових і розкриття сутності та змісту. Водночас варто враховувати поліспрямованість протидії фінансовим правопорушенням, що визначена комплексним характером фінансово-правових відносин та, відповідно, інтересів держави у фінансовій сфері, які є об’єктом адміністративно-правової охорони й захисту.

Наступний підхід, зміст якого потребує поглибленої уваги, – науковий погляд А. М. Мельниченка щодо адміністративно-правової протидії організованій злочинності. Дослідник обґрунтовує підхід, за яким така протидія являє собою цілеспрямовану діяльність уповноважених державних органів та їхніх посадових осіб щодо комплексного застосування «норм, інститутів та окремих механізмів владно-управлінського характеру з метою викорінення явища організованої злочинності; забезпечення притягнення до встановленої законодавством відповідальності осіб, причетних до вчинення злочинів у складі організованих груп та злочинних організацій; мінімізації та повної ліквідації детермінантів організованої злочинності; захисту населення України від негативного впливу

організованої злочинності та її наслідків». До структури адміністративно-правової протидії організованій злочинності в Україні віднесено: 1) адміністративну нормотворчість; 2) сукупність спеціально уповноважених адміністративно-правовими нормами органів державної влади та їхніх посадових осіб; 3) комплексну державну політику щодо протидії організованій злочинності; 4) організаційні й організаційно-правові заходи, які застосовуються в роботі спеціально-уповноваженими суб'єктами [90, с. 12–13].

А. М. Мельниченко чітко окреслює елементи структури адміністративно-правової протидії організованій злочинності з огляду на адміністративно-правову природу відносин, які складаються у сфері такої протидії. Водночас дослідник не вказує про норми адміністративного права, якими врегульована досліджувана діяльність, але надає перевагу адміністративній нормотворчості. Такий підхід означає врахування динаміки розвитку адміністративного законодавства, яка обумовлена відсутністю усталеного характеру протидії, що повинен відповідати плинним умовам, які мають вплив на її здійснення. Зазначений підхід сприймається достатньо однозначно й позитивно, однак відсутність положення щодо нормативної основи адміністративно-правових засад протидії організованій злочинності, а саме виділення норм адміністративного права, якими врегульована відповідна діяльність, залишає поле для критичних застережень щодо дотримання меж наукового аналізу, що позначилось, зокрема, на відсутності визначення елементів адміністративно-правового статусу суб'єктів протидії в досліджуваній сфері – цілей, завдань, компетенції за умови констатації наявності таких суб'єктів, що не підлягає сумніву. Наступний елемент досліджуваного адміністративно-правового явища – комплексна державна політика щодо протидії організованій злочинності – також викликає певні критичні застереження, наявність яких обумовлена складністю й відсутністю конкретики в разі визначення такої політики із юридичних позицій. Водночас варто зазначити, що А. М. Мельниченко, ймовірніше, мав на увазі нормативно-правові акти стратегічного характеру та програмного змісту, у яких закріплено напрями (заходи) протидії організованій злочинності. Єдине положення, сформульоване

вченим, щодо якого не виникає полеміки, – внесення до складу елементів адміністративно-правової протидії організованій злочинності організаційних та організаційно-правових заходів, які застосовуються в роботі спеціально-уповноваженими суб'єктами. Наведені застереження свідчать про наявність активного наукового пошуку положень, у яких має бути розкритий зміст досліджуваного адміністративно-правового явища.

У науці кримінального права та кримінології вченими доводиться підхід, за яким протидію злочинності розуміють як «особливий інтегрований, багаторівневий об'єкт соціального управління й суспільних і приватних ініціатив, а також кримінально-юстиційних зусиль через систему різноманітних заходів, що спрямовані на перешкоду вчиненню кримінальних правопорушень та належного реагування на їх учинення». Водночас виділяють загальносоціальний, спеціально-кримінологічний та кримінально-юстиційний рівні протидії. Загальносоціальний рівень передбачає опосередкований вплив держави та суспільства на чинники існування злочинності й умови відтворення, завдяки чому знижується рівень криміналізації. На рівні спеціально-кримінологічному передбачено функціонування системи «спеціально спрямованих організаційно-правових і кримінологічних заходів і засобів стосовно недопущення вчинення кримінальних правопорушень (функціональний аспект), що здебільшого реалізовується спеціально уповноваженими суб'єктами (інституціональний аспект)». На рівні кримінально-юстиційному органами кримінальної юстиції здійснюється запобігання первинним кримінальним правопорушенням у процесі кримінального провадження за фактом. Для першого й другого рівнів протидії злочинності пріоритетним напрямом належних зусиль виступає запобігання, для третього рівня – навпаки, визначальним напрямом діяльності із протидії злочинності є правове реагування на кримінальні правопорушення. Підкреслено тісний взаємозв'язок у практичній діяльності застосування заходів протидії на всіх трьох рівнях. В. В. Строїч підкреслює соціально-управлінську сутність протидії злочинності, включно із впровадженням громадських і приватних ініціатив і кримінально-юстиційних зусиль, спрямованих на недопустимість виходу

злочинності за соціально допустимі межі [169, с. 180–181]. В. В. Строїч виділяє науковий погляд О. М. Литвинова щодо визначальних характеристик соціально-правового механізму протидії злочинності: 1) як цілеспрямованого щодо вдосконалення кримінологічної діяльності комплексного соціально-організаційно-правового явища (фактично є системою заходів щодо усунення, нейтралізації чи блокування причин, чинників і детермінантів злочинності); 2) формування із моменту визначення цілей і завдань опорної діяльності, виокремлення групи спеціальних суб'єктів, а також покладання на них реалізації відповідних функцій у межах установлених повноважень у конкретних сферах суспільного буття; 3) передбачає засоби впливу на відповідну систему, інструментарій щодо підвищення ефективності її функціонування. Базисом функціонування механізму є встановлення в процесі реалізації кримінологічної діяльності (кримінологічного процесу) чинників і детермінантів злочинності та об'єктивна потреба в здійсненні коригувального впливу на них [169, с. 33; 84, с. 13].

Отже, у науці кримінального права та кримінології визнається широкий підхід до визначення протидії злочинності, який передбачає врахування впливу соціальних процесів і процесів, які відбуваються в державі, на рівень криміналізації, а також цілеспрямовану діяльність спеціально уповноважених органів щодо правового реагування на вчинення кримінального правопорушення.

Врахування наукового підходу, прийнятного в науці кримінального права та кримінології щодо праворозуміння протидії злочинності, дає змогу визнати, що протидія фінансовим правопорушенням охоплює такі напрями діяльності: опосередкований і безпосередній. Опосередкований стосується впливу інститутів держави, суспільства на фінансову сферу з метою попередження, недопущення випадків її криміналізації, вчинення порушень фінансового законодавства. Цей напрям можна умовно назвати запобіжним. Прямий (безпосередній) напрям *протидії фінансовим правопорушенням* стосується цілеспрямованої діяльності уповноважених чинним законодавством суб'єктів щодо недопущення порушень фінансової дисципліни, виявлення причин та умов, які сприяють порушенню

встановлених правовими нормами вимог дотримання фінансової дисципліни, припинення таких порушень і притягнення винних осіб до відповідальності, вжиття заходів щодо відшкодування шкоди, завданої фінансовим правопорушенням. У межах дослідження предмет наукового аналізу стосуватиметься безпосереднього напряму протидії фінансовим правопорушенням.

Аналізуючи питання виділення відносин щодо протидії як предмета адміністративно-правового регулювання, потрібно звернутись до доктрини адміністративного права щодо сутності адміністративно-правових відносин.

До таких належать внутрішні та зовнішні адміністративно-правові відносини щодо публічного управління. Внутрішніми визначено відносини: з організації суб’єктів публічного управління й адміністрування; підпорядкування; у сфері публічної служби (вступ, просування, припинення, притягнення до дисциплінарної відповідальності). Зовнішні адміністративно-правові відносини щодо: надання адміністративних послуг; здійснення контрольно-наглядової діяльності; притягнення до адміністративної та фінансової відповідальності; оскарження рішень, дій, бездіяльності суб’єктів владних повноважень в адміністративному порядку. Відносини щодо реалізації права на звернення до адміністративного суду та які виникають під час адміністративного судочинства належать до адміністративно-процесуальних правовідносин [23, с. 90].

Спираючись на зазначений підхід, визначення протидії фінансовим правопорушенням можна здійснити з урахуванням таких внутрішніх і зовнішніх адміністративно-правових відносин у виділеній сфері.

Внутрішні: відносини щодо інституційної побудови системи суб’єктів протидії та організації її функціонування; відносини, пов’язані із реалізацією кадрової політики в системі державних органів, уповноважених протидіяти фінансовим правопорушенням. Зовнішніми доцільно назвати: відносини щодо здійснення моніторингу й контролю дотримання фінансової дисципліни (неюрисдикційні відносини); щодо застосування заходів адміністративної та фінансової відповідальності (юрисдикційні відносини). Відносини, які стосуються

реалізації права на звернення до адміністративного суду, розгляду й вирішення адміністративної справи, а також відносини адміністративного оскарження стосуються гарантій (а не відновлення) законності діяльності суб'єктів публічної влади та виходять поза межі зовнішніх адміністративно-правових відносин щодо протидії фінансовим правопорушенням.

Проведене дослідження наявних наукових поглядів щодо розкриття змісту категорії «протидія» в галузевих юридичних дослідженнях і врахування сутності адміністративно-правових відносин щодо протидії дає змогу визначити такі елементи адміністративно-правових та організаційних засад протидії фінансовим правопорушенням: мета (візія); спрямованість (місія); напрями протидії (стратегія); зміст протидії (принципи); суб'єкти та їхній адміністративно-правовий статус; форми й заходи протидії.

Серед особливостей діяльності щодо протидії, яка здійснюється в межах адміністративно-правових відносин, доцільно виділити:

– мету (візію) – забезпечення стабільного функціонування фінансової системи в Україні;

– спрямованість (місію) – гарантування дотримання фінансової дисципліни учасниками фінансових правовідносин;

– напрями протидії (стратегію), якими визначено: а) формування системи суб'єктів протидії та забезпечення її ефективного функціонування; б) вжиття заходів щодо недопущення порушень фінансової дисципліни; в) виявлення причин і умов порушень встановлених правовими нормами вимог дотримання фінансової дисципліни та вжиття заходів щодо їхнього усунення; г) відновлення законності, порушеної внаслідок вчинення фінансового правопорушення;

– принципи протидії відображають засади неюрисдикційної та юрисдикційної її складових;

– здійснюється суб'єктами в межах передбачених законодавством завдань, функцій, компетенції та повноважень;

– являє собою діяльність, що здійснюється у формах та за допомогою заходів, передбачених адміністративним законодавством.

Висновки до розділу 1

1. Проведений аналіз наявних наукових напрацювань з адміністративного та фінансового права, починаючи з 2000 року й дотепер, в яких досліджено пов'язані та дотичні проблеми, дав змогу вказати про доцільність їхньої систематизації за критерієм хронології та предмета наукового пошуку. Обрання зазначеного критерію обумовлено комплексним характером проблеми протидії фінансовим правопорушенням на адміністративно-правових та організаційних засадах, що виявляється в потребі у зверненні до здобутків учених-дослідників, у яких розкриваються питання окремих заходів протидії, а також загальних проблем правозаконності у фінансово-економічній сфері: фінансової безпеки, протидії «тіньовій економіці», захисту інтересів держави у вказаній сфері, що набуває особливого значення в період воєнного стану, коли проблема забезпечення фінансової стабільності безпосередньо пов'язана із збереженням територіальної цілісності й незалежності України.

2. Запропоновано здійснити систематизацію наукових досліджень, присвячених проблемі протидії фінансовим правопорушенням в її адміністративно-правовому й організаційному аспектах за комплексним критерієм хронології та їхнього предмета: вказано про відсутність національних комплексних наукових досліджень, використання наукових здобутків радянської доби (1996–2002 рр.); виділено форми фінансового контролю, сутність правовідносин фінансового контролю, основи координації національних суб'єктів фінансового контролю із такими суб'єктами на наднаціональному рівні, опрацювання зарубіжного досвіду протидії фінансовим правопорушенням, опрацювання окремих галузевих напрямів фінансового контролю (банківська діяльність) (2002–2005 рр.); досліджено процесуальні норми у сфері фінансового контролю; виділено роботи, присвячені адміністративно-правовим засадам здійснення фінансового моніторингу як окремого напряму протидії фінансовим правопорушенням, адміністративно-правовому статусу Державного комітету фінансового моніторингу України як його основного суб'єкта, проблематиці

системи фінансового права як галузі права, узагальненню та розвитку наукових положень щодо адміністративно-правових засад здійснення фінансового контролю (2009–2010 рр.); виокремлено роботи, в яких піддано аналізу адміністративно-правовий статус окремих суб’єктів здійснення фінансового контролю, адміністративно-правові засади протидії правопорушенням у фінансовій сфері, адміністративно-правові засади діяльності окремих суб’єктів забезпечення фінансової та фінансово-економічної безпеки України (2017–2021 рр.). Окремо зазначено дослідження комплексного характеру: адміністративно-правове забезпечення протидії тінізації економіки (О. В. Тильчик, 2018 р.), адміністративно-правове забезпечення економічних інтересів України (Ю. Ф. Лавренюк, 2020 р.).

3. Доведено відсутність врегулювання в чинному законодавстві терміна «фінансове правопорушення». Такий стан справ ґрунтується на мультипредметному характері об’єкта делікту у фінансовій сфері, а саме на наявності окремих груп однорідних правовідносин, охоплених окремим предметом, які в сукупності можуть бути віднесені до правовідносин у сфері фінансової діяльності (або фінансової сфери): податкові, бюджетні, валютні, банківські, страхові та інші. Кожна із цих та інших груп однорідних правовідносин характеризуються особливостями їхнього змісту, можуть відрізнятися за суб’єктним складом, формами й засобами регулювання.

4. Поняття адміністративного правопорушення в галузі фінансів сформульоване, спираючись на загальне поняття адміністративного правопорушення (проступку) та з огляду на результати проведеного аналізу ознак. Запропоновано розглядати таке правопорушення, як різновид фінансових правопорушень, а порушення митних правил, адміністративна відповідальність за вчинення якого передбачена ст. 485 МКУ, доцільно розглядати як окремий підвид адміністративних правопорушень у галузі фінансів.

5. Адміністративно-правову протидію фінансовим правопорушенням визначено елементом системи загальної протидії, яка стосується загальної превенції у фінансовій сфері, застосування правопримусових заходів з метою

припинення таких порушень, притягнення винних до відповідальності, встановлення витоків порушень фінансового законодавства й застосування правовідновлювальних заходів. Визначено елементи адміністративно-правових та організаційних засад протидії фінансовим правопорушенням і розкрито їхній зміст. Сформульовано поняття адміністративно-правових та організаційних засад протидії фінансовим правопорушенням.

РОЗДІЛ 2
ЗМІСТ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВИХ ТА ОРГАНІЗАЦІЙНИХ ЗАСАД ПРОТИДІЇ ФІНАНСОВИМ ПРАВОПОРУШЕННЯМ

2.1. Принципи адміністративно-правового регулювання організації та здійснення протидії фінансовим порушенням

Формування теоретико-правової основи протидії фінансовим правопорушенням на адміністративно-правових та організаційних засадах передбачає розкриття принципів протидії як універсальних, методологічно й практично значущих, імперативних, абстрактних положень, що відображають закономірності протидії в її соціально-правовому значенні.

Такий підхід до тлумачення поняття принципів адміністративно-правового регулювання протидії фінансовим правопорушенням визначений прийнятною в юриспруденції теоретичною формулою категорії «принцип» (франц. principe, від лат. principium – начало, основа), що розкривається з позицій основних засад, вихідних ідей, які характеризуються універсальністю, загальною значущістю, вищою імперативністю та відображають суттєві положення теорії, науки, системи внутрішнього й міжнародного права, політичної, державної чи громадської організації (гуманізм, законність, рівність громадян перед законом тощо). Серед властивостей принципів зазначено абстрактність відображення закономірностей соціальної дійсності, що визначає їх особливу роль у структурі широкого кола явищ. Принципи розглядають як джерело багатьох явищ або висновків, які до нього належать, як дія до причини (принцип реальний) або як наслідки до підстави (принцип ідеальний) [199, с. 110–111].

Наведені положення, які відображають усталене сприйняття сутності категорії «принцип» у юридичному значенні, є висхідними щодо визначення принципів протидії фінансовим правопорушенням. Подальший науковий аналіз у напрямі уточнення загальних теоретичних положень з метою їхньої конкретизації

та відтворення реального змісту має враховувати інші наявні надбання вчених і предмет дослідження.

Так, наступною за логікою дослідження є категорія «принципи права», під якими розуміють керівні засади (ідеї), що визначають зміст і спрямованість правового регулювання. До видів принципів права відносять загальнолюдські (цивілізаційні), типологічні, конкретно-історичні, галузеві, міжгалузеві [199, с. 128].

Врахування предмета дослідження дає змогу зазначити про доцільність виділення принципів адміністративного права як галузевих принципів, на яких ґрунтується адміністративно-правове регулювання відносин щодо протидії фінансовим правопорушенням. Такий підхід до розкриття змісту принципів протидії фінансовим правопорушенням у адміністративно-правовому й організаційному вимірах відповідає усталеному визначенню принципів адміністративного права, які поряд із ознакою основи правового регулювання адміністративних правовідносин розглядають з позицій основних універсальних фундаментальних положень, покладених в основу галузі й підстави формування та функціонування її системи й змісту. Визнано значення принципів адміністративного права для створення передумов формування та розвитку сучасної науки адміністративного права, ефективної нормотворчості та правозастосування [23, с. 736].

На основі наведених вище визначень базових (ключових) категорій «принципи права», «принципи адміністративного права» може бути сформульовано поняття «принципи адміністративно-правового регулювання протидії фінансовим правопорушенням». Така теоретична формула поняття «принцип» з урахуванням його предметної складової відповідає предмету дослідження, який стосується розкриття адміністративно-правових і організаційних засад протидії фінансовим правопорушенням, враховуючи таке.

Використання категорії «засади» відображає коло проблемних питань, які мають бути досліджені, а ознаки «адміністративно-правові», «організаційні» – їхні межі та сутність, а також сутність правового явища, яка має бути розкрита за

допомогою теоретико-правового аналізу, проведеного в дослідженні. Категорія «засади» означає висхідні ідеї, основу наукового пошуку й термінологічно відповідає категорії «принцип». Це твердження випливає з етимології категорії «засади», яка формується такими положеннями: а) основа будь-чого; база або головне, на якому щось засноване; б) основа, висхідне положення, принцип, правило поведінки; в) метод, спосіб, за допомогою якого щось здійснюється [30, с. 107; 225, с. 300]. Т. С. Голоднова, аналізуючи адміністративно-правові засади контролю як гарантії законності управління майном військових формувань України, наводить приклади широкого використання в законодавстві категорії «засади» й аналізує наукові підходи вчених (Д. Г. Заброда, Н. С. Панова, Е. О. Шевченко) щодо змісту категорії «адміністративно-правові засади». Узагальнюючи наукові погляди, Т. С. Голоднова вказує на відсутність єдиного визначення, яке можна було б прийняти усталеним, проте існує наявність спільного підходу щодо розкриття сутності адміністративно-правових засад через вплив норм адміністративного права на відносини, зокрема організаційного характеру. Дослідниця пропонує розкриття змісту адміністративно-правових засад контролю у сфері управління військовим майном через встановлені законодавством елементи (завдання, функції, методи, форми), які визначають сутність та особливості здійснення організаційно-розпорядчої діяльності військових формувань України з метою виконання завдань і цілей державної політики у сфері використання військового майна за умови забезпечення механізму юридичної відповідальності осіб, які виконують функції держави [30, с. 107–109].

О. М. Мердова, О. П. Цуркан, аналізуючи наявну проблему визначення адміністративно-правових засад професійного навчання поліцейських, критично опрацьовують наукові підходи до визначення загальної категорії «адміністративно-правові засади»; звертаючись до робіт попередників (І. І. Литвин, О. М. Хохленко, Н. С. Панова, Д. Г. Заброда, Т. О. Губанова, Б. О. Логвиненко, С. С. Бандурка, О. Г. Бондарчук, А. А. Манжула, М. І. Легенький), пропонують визначати поняття «адміністративно-правові засади

професійного навчання поліцейських» на основі системно-структурного підходу, що передбачає в основу поняття покласти систему елементів (характеристик), визначених нормами адміністративного права, «що зазначає сферу публічних інтересів суб'єктів, залучених до процесу професійного навчання поліцейських і забезпечує сам процес його реалізації». До елементів віднесено: категоріальний (поняття професійного навчання, його ознаки та складові), нормативний (нормативно-правові акти у визначеній сфері), інституційний (залучені до процесу професійного навчання суб'єкти), організаційний (зміст процесу навчання: мета, завдання, принципи, особливості організації та забезпечення) [91, с. 7–16]. Запропонований підхід є перспективним, враховуючи відображення в ньому логічної послідовності розкриття досліджуваного правового явища з урахуванням його правової природи, починаючи від визначення ключових категорій і завершуючи теоретико-правовою моделлю реалізації. Водночас доцільно зазначити, що категорія «адміністративно-правові засади» може позначати галузеві особливості правової природи досліджуваного явища чи процесу.

Враховуючи наукові погляди щодо сутності категорії «адміністративно-правові засади», варто наголосити, що розкриття змісту адміністративно-правових та організаційних засад протидії фінансовим правопорушенням передбачає врахування регулювального, упорядкувального впливу норми адміністративного права на відносини щодо протидії. У такому значенні використання формули «адміністративно-правове регулювання протидії фінансовим правопорушенням» сприймається узагальнюючим, що дає змогу виділити відносини у сфері протидії адміністративно-правової природи як предмет адміністративно-правового регулювання.

Отже, адміністративно-правові й організаційні засади протидії фінансовим правопорушенням доцільно визначати з позицій специфіки регулювального впливу норм адміністративного права на відносини щодо протидії, які є предметом адміністративно-правового регулювання: щодо формування та функціонування системи суб'єктів протидії; щодо реалізації суб'єктами протидії

повноважень зі здійснення контролю та моніторингу дотримання фінансової дисципліни; щодо застосування заходів впливу до порушників фінансової дисципліни. Такий підхід до розкриття сутності досліджуваної проблеми дає змогу використати в дослідженні узагальнюючої формули «принципи адміністративно-правового регулювання протидії фінансовим правопорушенням», яка відображає характер динаміки відповідного правового впливу.

Принципи адміністративно-правового регулювання протидії фінансовим правопорушенням доцільно визначити як основні теоретичні положення, покладені в основу діяльності щодо протидії фінансовим правопорушенням на адміністративно-правових та організаційних засадах, а також як підстави формування й функціонування системи протидії.

Ознаки принципів адміністративно-правового регулювання протидії фінансовим правопорушенням є похідними від ознак принципів адміністративного права. До них доцільно віднести такі принципи:

– імперативності, що полягає в беззастережності реагування та дотримання. Принцип імперативності відображає первинність щодо нормативно-правового забезпечення протидії фінансовим правопорушенням та обов’язковість врахування під час побудови організаційних зв’язків між суб’єктами протидії. Такий зміст зазначеного принципу відповідає змісту ознаки імперативності щодо принципів адміністративного права, який розкривається через беззастережність підпорядкування, реагування, виконання, наявності певної «наказової спрямованості» [23, с. 737];

– повноти відображення спрямованості та змісту адміністративно-правового регулювання відносин щодо протидії фінансовим правопорушенням, що означає його фундаментальний характер щодо регулювального впливу норми адміністративного права та незалежність від впливу окремих особливостей протидії. Ознака зазначеного принципу адміністративно-правового регулювання виділених відносин толерується із ознакою безумовності щодо принципів адміністративного права в значенні відсутності обмежень, «повноти» за змістом, незалежності від будь-яких умов і ситуацій [23, с. 737];

– адаптованості адміністративно-правового регулювання відносин, що виникають у межах окремих напрямів протидії фінансовим правопорушенням. Ознака адаптованості відображає особливості принципів адміністративно-правового регулювання окремих напрямів діяльності щодо протидії фінансовим правопорушенням та їхньому змісту. Так, для інституційного напряму побудови й функціонування системи суб'єктів протидії принцип законності набуває значення відповідності насамперед Конституції України структури системи суб'єктів протидії. Для напряму щодо вжиття заходів з недопущення порушень фінансової дисципліни принцип законності означає чітку відповідність законодавству діяльності суб'єктів протидії. Ознака адаптованості адміністративно-правового регулювання відносин щодо протидії фінансовим правопорушенням похідна від ознаки універсальності принципів адміністративного права, зміст якої розкривається в положеннях щодо різноваріантного призначення принципів, можливість бути «пристосованими» для різних сфер або системних елементів, їхньої всеосяжності. Закріпленість принципів адміністративного права в нормах адміністративного права відображає «тісний зв'язок» цих взаємозалежних елементів, а також у тому, що принципи адміністративного права визначають правила поведінки його суб'єктів [23, с. 737]. Положення про відображення принципів адміністративного права в нормах адміністративного права має бути враховане під час вирішення питання про закріплення принципів адміністративно-правового регулювання протидії фінансовим правопорушенням у чинному законодавстві. Вищевказане дає змогу зазначити про логічний зв'язок ознаки адаптованості із ознакою нормативності. Таку ознаку виділяють у разі характеристики ознак принципів адміністративного права в значенні закріплення або відображення принципів у нормах адміністративного права [23, с. 738];

– регулятивності. Регулятивність як ознака принципів адміністративно-правового регулювання означає відображення в принципах меж впливу норми адміністративного права на поведінку учасників адміністративно-правових відносин у сфері протидії фінансовим правопорушенням. Ці межі, відображені в принципах адміністративно-правового регулювання, є узагальнюючими й

розглядаються як передумови формування системи суб’єктів протидії та підстав реалізації суб’єктами компетенції. У такому значенні виділена ознака принципів адміністративно-правового регулювання відповідає змісту відповідної ознаки принципів адміністративного права. Водночас під принципами адміністративного права розглядаються загальні засади всієї галузі адміністративного права та її окремих складових. Такі загальні засади упорядкування поведінки суб’єктів адміністративного права та встановлення для них певних меж відмінні від норм адміністративного права за ознаками високого, порівняно із нормами, ступеня узагальнення й абстрактного характеру [23, с. 737];

– відповідність інтересам суспільства й держави щодо ефективності здійснення протидії фінансовим правопорушенням. Сформульована ознака є похідною від такої ознаки принципів адміністративного права, як їхня соціальна обумовленість, що означає відображення в принципах ідей, відповідних соціально-економічним умовам розвитку суспільства, а також політичним, ідеологічним та іншим процесам, які відбуваються в державі. Визначено, що ознака соціальної обумовленості принципів адміністративного права відображає зміст права із його соціальними основами – тими закономірностями суспільного життя, на яких побудована конкретна правова система [23, с. 737];

– із ознакою відповідності інтересам суспільства й держави кореспондується ознака актуальності щодо принципів адміністративно-правового регулювання протидії фінансовим правопорушенням. Зміст ознаки актуальності полягає в потребі відображення в принципах протидії сучасних процесів адміністративно-правового регулювання та їхнього закріплення в нормах адміністративного права, які регулюють відносини протидії. Такий підхід до розкриття змісту ознаки актуальності відповідає положенням, які відображають зміст ознаки прогресивності принципів адміністративного права. Ознака прогресивності полягає в тому, що принципи адміністративного права відображають найбільш сучасні трансформаційні процеси адміністративного права, сприяють розвитку галузі та вдосконалення її окремих складових [23, с. 738];

– системності. Системність як ознака принципів адміністративно-правового регулювання протидії фінансовим правопорушенням відображає взаємозв'язок, взаємоузгодженість і взаємообумовленість норм, які регулюють масив відносин щодо протидії як загалом, так і за окремими напрямами, створюючи умови забезпечення повноти адміністративно-правового регулювання, що дає змогу зазначати про систему норм адміністративного права, які регулюють відносини щодо протидії. У загальному значенні ознака системності принципів адміністративного права відображає систему правових норм, яка є основою всього масиву адміністративного законодавства та характеризує спільність цілей, відсутність внутрішніх суперечностей системи адміністративного права (розкриваючи зміст ознаки системності, А. А. Шарая використовувала термін «елементи», належність якого не зрозуміла, хоча, судячи зі змісту сформульованих положень, йдеться саме про систему адміністративного права) [23, с. 738];

– незмінності. Незмінність як ознака принципів адміністративно-правового регулювання протидії фінансовим правопорушенням полягає в здійсненні діяльності щодо протидії усіма учасниками на засадах принципів адміністративно-правового регулювання, не допускаючи їхнього порушення, ігнорування чи помилкового тлумачення. У такому значенні ознака незмінності відповідає змісту ознаки непорушності принципів адміністративного права, яка відображає умову правопорядку в державі [23, с. 738].

Принципи протидії фінансовим правопорушенням у адміністративно-правовому й організаційному вимірах мають бути сформульовані на основі загальнолюдських принципів права, зміст яких конкретизується з огляду на особливості діяльності щодо протидії, яка здійснюється в межах адміністративно-правових відносин.

Загальнолюдськими принципами права називають юридичні засади, ідеали, які спричиняються певним рівнем всесвітнього розвитку цивілізації, втілюють прогресивні здобутки правової історії людства й широко визнані в міжнародних нормативних документах. До них належать: захист основних прав і свобод

людини; юридична рівність однойменних суб’єктів перед державою та законом; верховенство закону; взаємопов’язаність (єдність) юридичних прав і обов’язків; закріплення в нормах об’єктивного права процедурно-процесуальних механізмів здійснення та захисту суб’єктивних юридичних прав і виконання обов’язків; здійснення правосуддя незалежними судами; застосування юридичної відповідальності тільки в разі вчинення особою винного протиправного діяння (презумпція невинуватості особи) [199, с. 128].

Хоча наведений перелік загальнолюдських принципів права був сформульований П. М. Рабіновичем 2003 року, його наукове значення беззаперечне, враховуючи об’єктивний характер, високий рівень абстрагування, який дав змогу врахувати в їхньому змісті вагомі тенденції правового життя. Водночас вказаний перелік варто доповнити принципом верховенства права, основний зміст якого відображає забезпечення панування права над політичною владою держави та іншими суспільними й нормативними регуляторами, унеможливлення прояву свавілля державної влади, забезпечення дотримання вимог справедливості, а також реалізації прав людини й основних свобод та їхніх відповідних гарантій. Принцип верховенства права не може бути розглянутий тільки абстрактно, тобто окремо від діяльності судової влади та інших органів державної влади щодо застосування цього принципу [20, с. 27].

В абзаці другому пп. 4.1 п. 4 мотивувальної частини відомого рішення Конституційного Суду України від 02.11.2004 № 15-рп/2004 у справі про призначення судом більш м’якого покарання розкрито нормативний зміст принципу верховенства права відповідно до частини першої статті 8 Конституції України. Конституційний Суд України зазначив про потребу у втіленні цього принципу в правотворчу та правозастосовну діяльність, зокрема про потребу в проникненні ідей соціальної справедливості, свободи, рівності в зміст закону. Справедливість визначена однією із основних засад права й виражена «в рівному юридичному масштабі поведінки й у пропорційності юридичної відповідальності вчиненому правопорушенню» (абзац третій пп. 4.1 п. 4 мотивувальної частини рішення). «У сфері реалізації права справедливість проявляється, зокрема, у

рівності всіх перед законом, відповідності злочину і покарання, цілях законодавця і засобах, що обираються для їх досягнення» (абзац четвертий пп. 4.1 п. 4 мотивувальної частини рішення) [179].

Верховенство права нормативно закріплене в Кодексі адміністративного судочинства України (далі – КАСУ) як основна засада (принцип) адміністративного судочинства (п. 1 ч. 3 ст. 2 КАСУ [66]) в значенні визнання судом під час вирішення справи найвищими цінностями людини, її прав та свобод і визначення ними змісту та спрямованості діяльності держави (ч. 1 ст. 6 КАСУ).

У такому значенні зміст принципу верховенства права як ключового принципу протидії фінансовим правопорушенням розкривається в процесі розгляду однієї з гарантій законності протидії – судового захисту адміністративними судами прав, свобод фізичних осіб, прав і законних інтересів юридичних осіб у взаємовідносинах із суб’єктами владних повноважень, а також під час розгляду й вирішення справ адміністративної юрисдикції за зверненнями податкових і митних органів відповідно до ст. 283 КАСУ.

А. О. Рибченко, розкриваючи зміст принципу верховенства права в адміністративному судочинстві, обґрунтовує підхід щодо розкриття його специфіки в цій сфері порівняно із загальним змістом. Дослідник вказує, що така специфіка «полягає у відображенні основних положень цього принципу в основних правах людини у сфері судочинства, закріплених у основних міжнародних нормативних актах, передусім у Конвенції про захист прав людини та основоположних свобод» [157, с. 6]. Дослідник виділяє основні права людини у сфері судочинства як основу змісту принципу верховенства права: «1) на розгляд справи в адміністративному суді; 2) на справедливий суд; 3) на розгляд справи упродовж розумного строку; 4) на розгляд справи незалежним і безстороннім судом; 5) на розгляд справи компетентним судом; 6) рівність усіх учасників процесу перед законом і судом; 7) на перегляд рішень нижчих судів; 8) на ефективне поновлення особи у своїх правах» [157, с. 6]. Обґрунтовані А. О. Рибченком положення щодо змісту принципу верховенства права в адміністративному судочинстві можуть бути враховані в разі дослідження

питання про гарантії законності діяльності щодо протидії фінансовим правопорушенням і охоплення кола відповідних гарантій захисту прав, свобод, законних інтересів у публічно-правових відносинах, пов'язаних із реалізацією владних повноважень суб'єктами протидії. Водночас презентоване А. О. Рибченком положення щодо пріоритету прав людини в адміністративному судочинстві не втрачає наукового значення стосовно адміністративно-правового регулювання відносин у сфері протидії фінансовим правопорушенням.

Академік В. Б. Авер'янов виділяв положення про умову можливого розкриття реального змісту ідеї (принципу) верховенства права – зміщення акцентів з проблеми «утвердження» прав людини на проблему «забезпечення реалізації» прав і свобод людини й громадянина. Учений зазначав, що основний обсяг діяльності держави (загалом і публічної влади) зводиться не стільки до реагування (через судовий розгляд) на правопорушення, скільки саме до позитивних дій зі створення умов для ефективної реалізації людьми належних їм прав [1, с. 314].

Дослідники (О. П. Рябченко, Н. А. Шпак) підкреслюють, що підхід, заснований на правах людини (англ. Human Rights-Based Approach), має розглядатись у контексті концептуалізації процесу людського розвитку, нормативною основою якого виступають міжнародні стандарти, а оперативна спрямованість визначається ефективністю заохочення та дієвістю захисту прав [162, с. 108]. Академік В. Б. Авер'янов свідчив, що в результаті трансформації адміністративного права на засадах «людиноцентристської» ідеології ця галузь має стати основним засобом гармонізації відносин між публічною владою та людиною [1, с. 87].

Врахування підходу, заснованого на правах людини, під час визначення принципів адміністративно-правового регулювання протидії фінансовим правопорушенням дає змогу визначити пріоритетність і логіку принципів, а також їх зміст, надаючи перевагу відображенню «людиноцентристської» ідеології над «каральною», яка передбачає розширення сфери застосування державного примусу в різних формах.

Широкий погляд щодо змісту верховенства права як принципу адміністративного процесу обґрунтовує І. О. Позігун. Адміністративний процес запропоновано визначати як «урегульовану адміністративно-правовими нормами діяльність спеціально уповноважених державою органів щодо розгляду обставин і фактів, які ґрунтуються на праві та спричиняють юридичні наслідки, яка закінчується ухваленням акта застосування норм права». Принципами адміністративного процесу існують «основоположні ідеї, які визначають його сутність і спрямованість, аксіологічний аспект та є обов'язковими до реалізації відповідними органами публічної влади та їх посадовими особами» [119, с. 19–20]. Принцип верховенства права запропоновано визначати як вимоги «до організації та здійснення адміністративного процесу», а не як окрему основоположну ідею, «що визначає зміст та спрямованість адміністративного процесу» [119, с. 20].

Обґрунтований І. О. Позігун підхід щодо визначення змісту принципу верховенства права в адміністративному процесі може бути врахований у дослідженні протидії фінансовим правопорушенням як діяльності уповноважених органів (посадових осіб) у процесуальній формі або як процесу протидії фінансовим правопорушенням. Водночас визначення змісту принципу верховенства права в адміністративному процесі тільки в значенні цілеспрямованих вимог до його організації та здійснення обмежений юридичним позитивізмом. У сучасних умовах, як підкреслено вченими, більш поширеним є «м'яке» природно-правове розуміння, наявність якого обумовлена потребою в забезпеченні впевненості суб'єктів у гарантуванні реалізації своїх прав. «Правова система має демонструвати прагнення відповідати моральним стандартам, а окремі норми позитивного права можуть втрачати правовий характер лише в разі, коли вони вочевидь є несправедливими» [172, с. 89].

Враховуючи сучасні тенденції праворозуміння, значення принципу верховенства права як загального принципу адміністративно-правового регулювання протидії фінансовим правопорушенням із врахуванням правової позиції Конституційного Суду України в рішенні від 02.11.2004 № 15-рп/2004

доцільно розривати в положеннях про справедливість закону, норми якого регулюють адміністративно-правові відносини щодо протидії.

У теорії права принцип справедливості визначається основоположним принципом права, а поява легітимного права можлива тільки в разі врахування в процесі правотворчості вимог формальної, змістовної та процедурної справедливості, а їхня одночасна реалізація в процесі судочинства свідчить про здійснення правосуддя [20, с. 742]. Формальна справедливість означає безсторонність під час правозастосування та вибору правил. У правовій сфері ідея формальної справедливості втілюється в принципі формальної рівності, яка конкретизується у вимогах рівності перед законом, рівності перед судом, рівності прав, свобод і обов'язків людини та громадянина. Змістовна справедливість розуміється як додержання певних принципів, за допомогою яких можна з'ясувати, що ж конкретно належить кожному як учаснику суспільних відносин. Формальна справедливість асоціюється із принципом формальної рівності, а змістовна – втілюється в принципи пропорційності або розмірності [20, с. 739]. Процедурна справедливість визначається як додержання процедурних правил, спрямованих на забезпечення справедливості результату певної дії незалежно від інших обставин. Компонентами справедливості в цьому разі розглядають: інформаційну справедливість (норми чесності, ясності, повноти, своєчасності, індивідуальності), процедурну справедливість (норми контролю за результатом, за процесом, корегування, одноманітності, нейтралізації упереджень, точності й повноти інформації, етичності), міжособистісна справедливість (норми поваги й увічливості) [20, с. 741].

Врахування доктринальних положень загальної теорії права щодо принципів верховенства права, справедливості, правової позиції Конституційного Суду України в рішенні від 02.11.2004 № 15-рп/2004 дає змогу розкрити зміст верховенства права як загального принципу адміністративно-правового регулювання протидії фінансовим правопорушенням у таких положеннях щодо:

– рівності учасників правовідносин перед законом і судом;

– рівності їхніх прав, свобод і обов'язків;

– пропорційності (розмірності) адміністративної або фінансової відповідальності вчиненому фінансовому правопорушенню;

– встановлення й додержання процедурних правил, які спрямовані на гарантування ефективної протидії фінансовим правопорушенням;

– повноти адміністративно-правового регулювання відносин у сфері протидії.

Побудова системи принципів адміністративно-правового регулювання протидії фінансовим правопорушенням на засадах пріоритету прав людини (англ. Human Rights-Based Approach) відображається не тільки в пріоритеті принципу верховенства права, але й у змісті принципу законності. У зазначеному контексті, аналізуючи співвідношення принципів верховенства права і законності як засад адміністративно-правового регулювання протидії фінансовим правопорушенням, доцільно спиратись на наведений вище підхід щодо актуальності поширення «м'якого» природно-правового розуміння [172, с. 89], що уможливлює логічний зв'язок між цим принципом і принципом верховенства права, правовим законом (правозаконністю).

Сутність і зміст категорії «правовий закон» глибоко досліджує Н. В. Конєва. Учена обґрунтовує підхід, за яким правовий закон визначається з позицій нормативно-правового акта, встановленого в конституційний спосіб – органом законодавчої влади або народом на референдумі – відповідно «до визначеної демократичної процедури, що відповідає визнаній у суспільстві мірі свободи, рівності та справедливості, визнає цінність людини, її невідчужуваних прав і свобод і містить норми, що регулюють найбільш важливі суспільні відносини». Натомість «антиправовий закон» пропонується розглядати з позицій закріплення у встановлений спосіб вузьких групових інтересів чи цінностей, без взаємної відповідальності держави й особи, відповідності основним правам і свободам людини та громадянина, визнаній у суспільстві мірі свободи, рівності та справедливості [71, с. 4]. Інакше «антиправовим», як слушно зазначає Н. В. Конєва, є закон, що не відповідає демократичним цінностям, не відображує відповідність «об'єктивним вимогам права» [71, с. 4].

Природно-правове розуміння законності з позицій справедливості, як слушно вказує В. В. Самохвалов, визначає розкриття її змісту як засобу захисту прав, свобод і законних інтересів кожної особистості, який має забезпечувати правову охорону людини, її прав, свобод, законних інтересів. Законність у такому значенні виступає «основою порядку в суспільстві, елементом демократії та засобом охорони загальнолюдських моральних цінностей, одним із проявів яких є справедливість». На думку дослідника, ступінь свободи особистості, реальність її прав і свобод, рівень реальності демократії залежить від стану законності, рівня її відповідності принципам моралі, справедливості й доцільності. В. В. Самохвалов називає законність, справедливість і доцільність як тісно пов'язані та взаємодоповнюючі один одного принципи правореалізаційної діяльності [164, с. 14].

Погоджуючись із обґрунтованими вченими в галузі загальної теорії права підходами щодо розуміння законності, її співвідношення із верховенством права, доцільно зазначити про належність до загальних принципів адміністративно-правового регулювання протидії фінансовим правопорушенням верховенства права, законності, справедливості, доцільності.

Вказуючи про справедливість як про принцип адміністративно-правового регулювання протидії фінансовим правопорушенням, доцільно звернутись до правової позиції Конституційного Суду України у відомому рішенні у справі про призначення судом більш м'якого покарання від 02.11.2004 № 15-рп/2004. Саме на цю правову позицію звертає увагу Р. В. Ленівський під час розкриття загального змісту принципу законності в своєму дисертаційному дослідженні «Законність і правопорядок в Україні: адміністративно-правові засоби забезпечення» [83]. Дослідник виділяє положення абз. 5 пп. 4.1 п. 4 мотивувальної частини рішення від 02.11.2004 № 15-рп/2004, в якому справедливе застосування норм права розкрите насамперед як недискримінаційний підхід, відсутність упередження, що проявляється за вимогою відповідності складу злочину й меж покарання; тяжкості злочину, обставинами скоєного та особою, яка вчинила злочин [83, с. 14; 179]. Р. В. Ленівський наводить п. 4.1 мотивувальної частини

рішення від 02.11.2004 № 15-рп/2004 про справедливість як іманентну властивість права, «що проявляється в рівному юридичному масштабі поведінки й у пропорційності юридичної відповідальності вчиненому правопорушенню», з огляду на що дослідник зазначає про те, що «справедливість як основа законності проявляється у відтворенні у законі загальносоціальних цінностей та моралі, що дає змогу легітимізувати соціальну поведінку як у сфері державної діяльності, так і в суспільному житті, надавши їй силу закону» [83, с. 15].

Р. В. Ленівський звертається до ст. 6 Конституції України, де закріплено правову вимогу здійснювати органами державної влади повноваження у встановлених Конституцією межах та відповідно до законів України, а також до доктринального тлумачення цього припису, в якому підкреслено спрямованість державної влади на забезпечення прав і свобод людини та громадянина, політичну стабільність, деконцентрацію влади [83, с. 14–15; 72; 73, с. 38–39].

Врахування наведеного Р. В. Ленівським підходу до сутності законності та справедливості дає змогу вказати таке.

Зміст принципу законності адміністративно-правового регулювання протидії розкривається в значеннях правозаконності як правового явища та засади адміністративно-правового регулювання. Такий підхід дає нагоду визначити зміст законності як принципу здійснення суб’єктами діяльності щодо протидії фінансовим правопорушенням, яка є відповідною об’єктивним вимогам забезпечення рівності та справедливості на основі норм адміністративного права в межах компетенції та передбачених нормами цієї галузевої належності процедур правореалізації.

Із принципами законності, справедливості безпосередньо пов’язаний принцип доцільності адміністративно-правового регулювання протидії фінансовим правопорушенням. Зміст принципу доцільності відображає положення про гарантованість фактичного втілення в законодавстві та правореалізації у сфері протидії фінансовим правопорушенням демократичних засад визнаної в суспільстві міри свободи, рівності та справедливості.

Ідея академіка В. Б. Авер'янова про пріоритет забезпечення реалізації прав і свобод людини та громадянина над утвердженням прав людини [1, с. 314] визначає потребу в критичному опрацюванні наявних теоретичних положень про ступінь свободи, коли йдеться про реалізацію прав і законних інтересів. У цьому аспекті привертає увагу підхід О. В. Джафарової про декілька ступенів свобод: повна; передбачає обов'язкове повідомлення владного суб'єкта про намір реалізувати суб'єктивне право; для реалізації права потрібна обов'язкова реєстрація дій; реалізація права можлива тільки в разі отримання відповідного дозволу; наявність дискреції в дозвільних відносинах; відсутність свободи [37, с. 24]. Наведений підхід О. В. Джафарової щодо виділення ступенів свободи безпосередньо стосується проблеми меж реалізації прав і може бути розглянутий у порядку наукової дискусії з позицій встановлення в чинному законодавстві таких меж. Для з'ясування змісту принципу доцільності адміністративно-правового регулювання протидії фінансовим правопорушенням наведений підхід О. В. Джафарової дає змогу виділити положення про наявність умов для реалізації прав, свобод, законних інтересів у взаємовідносинах із суб'єктами протидії фінансовим правопорушенням. Зазначене положення стосується як інституційної складової формування та функціонування системи суб'єктів протидії, так і реалізації суб'єктами компетенції у виділеній сфері.

Потреба в забезпеченні умов для реалізації прав, свобод, законних інтересів у сфері підприємництва через зменшення тиску на бізнес з боку правоохоронних органів ставилась за мету ліквідації податкової міліції та створення Бюро економічної безпеки України, яке спочатку планувалось назвати Службою фінансових розслідувань. Спірні питання, пов'язані із інституційним реформуванням системи правоохоронних органів, уповноважених здійснювати протидію порушенням у фінансовій та економічній сферах, почались на етапі ліквідації податкової міліції, коли був ухвалений Закон України від 23.03.2017 № 1989-VIII «Про внесення змін до Податкового кодексу України щодо уточнення деяких положень та усунення суперечностей, що виникли при прийнятті Закону України "Про внесення змін до Податкового кодексу України

щодо покращення інвестиційного клімату в Україні”» [129]. Цим Законом було передбачено, що ліквідація податкової міліції відбудеться з дня набрання чинності закону, який визначає правові основи організації та діяльності центрального органу виконавчої влади, на який покладається обов’язок забезпечення запобігання, виявлення, припинення, розслідування та розкриття кримінальних правопорушень, об’єктом яких є фінансові інтереси держави та/або місцевого самоврядування, що віднесені до його підслідності відповідно до Кримінального процесуального кодексу України [161]. Процеси, які супроводжували інституційне реформування правоохоронних органів у фінансовій сфері та створення єдиного правоохоронного органу, стосувались не тільки із організаційної складової інституційних перетворень – створення окремої правоохоронної структури, а й з функціональної – щодо перерозподілу функцій і повноважень між державним правоохоронним органом, який передбачалось створити, та податковою міліцією, Міністерством внутрішніх справ України, Службою безпеки України, органами прокуратури. Як результат, ухвалення 2016 року змін до Податкового кодексу України Законом України «Про внесення змін до Податкового кодексу України щодо покращення інвестиційного клімату в Україні» (застосовувався з 25 вересня 2021 р.) [128] та згодом Закону України «Про Бюро економічної безпеки України», яким передбачено ліквідацію податкової міліції й створення нового правоохоронного органу – Бюро економічної безпеки України. Бюро економічної безпеки України набуло функцій і повноважень податкової міліції та окремі повноваження інших правоохоронних органів у сфері «протидії правопорушенням, що посягають на функціонування економіки держави» (згідно із ч. 1 ст. 1 Закону України «Про Бюро економічної безпеки України» 125]). Станом на серпень 2023 року діяльність новоствореного правоохоронного органу піддається критиці у зв’язку із хибною кадровою політикою та відсутністю ефективності реалізації аналітичної складової діяльності [16]. Зрозуміло, що інформація публіцистичного характеру не може бути прийнята за основу ухвалення стратегічних управлінських рішень стосовно оцінки ефективності діяльності. Проте наявність критичних публікацій свідчить

про потребу в поглибленому опрацюванні проблеми вдосконалення функціонування Бюро економічної безпеки України, особливо в аспекті визначення міри та ступеня реалізації функцій і вплив цих процесів на забезпечення реалізації прав і свобод у сфері підприємництва, а також захист інтересів держави у сфері економіки.

Проведений аналіз реалізації принципу доцільності адміністративно-правового регулювання протидії фінансовим правопорушенням на прикладі проблем реалізації функцій і повноважень Бюро економічної безпеки України визначає доцільність внесення до переліку загальних принципів адміністративно-правового регулювання правову визначеність.

Правова визначеність як загальний принцип адміністративно-правового регулювання протидії фінансовим правопорушенням означає правову передбачуваність конкретних дій і процедур щодо протидії з наявності правових наслідків їхнього здійснення. Вказане означає дотримання правової вимоги оприлюднення нормативно-правових актів, якими врегульовано адміністративно-правові відносини щодо протидії, ясність, чіткість, точність і несуперечливість правових приписів та передбачуваність застосування для адресатів їхніх приписів. Принцип правової визначеності має бути впроваджений як на стадії ухвалення нормативно-правових актів, так і в процесі застосування норм адміністративного права під час реалізації суб’єктами протидії компетенції. Зазначене вказує, що правова визначеність стосується, власне, вимог до нормативно-правових актів, які містять норми адміністративного права, що регулюють відносини з протидії (зрозумілість, несуперечливість, відсутність прогалин і колізій, обов’язкове оприлюднення, стабільність, послідовність), а також вимог до застосування таких актів (передбачено обов’язковість виконання адресатами приписів; мають бути однаково застосовані). У такому значенні принцип правової визначеності адміністративно-правового регулювання протидії фінансовим правопорушенням відповідає змісту принципу правової визначеності як загального принципу права та є похідним від нього [172, с. 128–129]. Конституційний зміст принципу правової визначеності сформульовано в правовій позиції Конституційного Суду

України в рішенні від 22 вересня 2005 року № 5-рп/2005. Конституційний Суд України зазначив, що вимога визначеності, ясності й недвозначності правової норми випливає з конституційних принципів рівності та справедливості, оскільки інше не може забезпечити її однакове застосування, не виключає необмеженості трактування в правозастосовній практиці й неминуче призводить до сваволі (абзац другий підпункту 5.4 пункту 5 мотивувальної частини рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 51 народного депутата України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень статті 92, пункту 6 розділу X «Перехідні положення» Земельного кодексу України (справа про постійне користування земельними ділянками) від 22 вересня 2005 року № 5-рп/2005) [178].

2.2. Інституційна побудова системи суб’єктів адміністративно-правової протидії фінансовим правопорушенням

Забезпечення усталеності, оперативності реагування фінансової системи на виклики й небезпеки покладається на її суб’єктів, серед яких особливе місце посідають суб’єкти протидії фінансовим правопорушенням, які, будучи наділені компетенцією правоохоронного та правозахисного змісту, реалізують особливі, конкретні завдання та функції, спрямовані на недопущення фінансових правопорушень, їхнє припинення, застосування до винних заходів юридичної відповідальності та відшкодування спричиненої внаслідок вчинення делікту у фінансовій сфері шкоди.

Така цілеспрямованість функціонування суб’єктів протидії уможливлює їхній розгляд з позицій «інституційно-системного структурування», що передбачає розкриття сутності базової категорії «суб’єкт протидії» з огляду на його сприйняття як об’єктивно наявного за цих умов організаційно-правового утворення, статус якого закріплено чинним законодавством. За таким підходом коло суб’єктів протидії представлене компетентними органами державної влади, іншими державними органами, органами місцевого самоврядування, що дає змогу

уникнути широкого розуміння суб'єктів протидії, який передбачає охоплення Верховної Ради України та її профільних комітетів, Президента України, Кабінету Міністрів України, Ради національної безпеки і оборони України, прокуратури, а також суб'єктів, не наділених публічно-владними повноваженнями (нотаріусів, громадських об'єднань, громадян та ін.). Такий широкий підхід до визнання суб'єктів протидії фінансовим правопорушенням пропонує О. С. Заяць, і, на її думку, до таких суб'єктів віднесено: «Парламент України, Президента України, Міністерство фінансів України, Міністерство внутрішніх справ України, Національну поліцію України, Рахункову палату, Державну податкову службу України, Державну аудиторську службу України, Державну казначейську службу України, Пенсійний фонд України, Національну комісію з цінних паперів та фондового ринку, Національну комісію, що здійснює державне регулювання у сфері ринків фінансових послуг, Прокуратуру України, суди» [54, с. 11–12, с. 15].

Під терміном «інституційно-системне структурування» розуміється напрям визначення інституцій з позицій поєднання універсальності й операціональності їхньої сутності, структуризації, чіткого визначення їхнього місця в суспільній системі [23, с. 386]. У такому значенні термін «інституційно-системне структурування» набуває управлінсько-правового змісту, а його суто правовий характер відтворює дотичний термін «правовий статус», яким позначається місце окремого суб'єкта адміністративно-правових відносин у системі таких суб'єктів.

Тож розкриття сутності інституційної побудови системи суб'єктів адміністративно-правової протидії фінансовим правопорушенням має здійснюватися з огляду на такі підходи:

– по-перше, системного, який уможливлює розгляд і аналіз правового статусу суб'єктів протидії фінансовим правопорушенням з позицій існування взаємозв'язків між ними, які існують і реалізуються з єдиною метою – протидіяти фінансовим правопорушенням. Вказана єдина мета досягається завдяки реалізації функцій і завдань, пов'язаних із: а) недопущенням фінансових правопорушень; б) їхнім припиненням; в) притягненням винних до юридичної відповідальності (насамперед адміністративної); г) організацією відшкодування шкоди, завданої

внаслідок вчинення фінансового правопорушення (адміністративно-правовий аспект дослідження визначає обмеження питань відшкодування збитків організаційною діяльністю). Кожен із виділених елементів загальної мети функціонування системи суб'єктів адміністративно-правової протидії фінансовим правопорушенням може бути реалізований одним або декількома суб'єктами протидії, а також один суб'єкт протидії може реалізувати декілька елементів спільної мети протидії або реалізація загальної мети протидії може здійснюватися одним суб'єктом;

– по-друге, системно-структурного, що передбачає структуризацію системи суб'єктів протидії за територіальним масштабом діяльності: центральні, територіальні, міжтериторіальні, місцеві, а також враховуючи організаційну побудову кожного суб'єкта та системи суб'єктів загалом. Структуризація системи суб'єктів протидії за обраним критерієм територіального масштабу діяльності ґрунтується на наявних у теорії адміністративного права положеннях щодо такого самого критерію поділу органів виконавчої влади [3, с. 114];

– по-третє, системно-функціонального, врахування якого дає змогу структурувати суб'єкти протидії за критерієм виконуваних функцій, якими вони наділені чинним законодавством.

Науковий аналіз суб'єктів адміністративно-правової протидії фінансовим правопорушенням за переліченими підходами до розкриття сутності інституційної побудови їхньої системи дасть нагоду встановити відповідність наявної сукупності суб'єктів протидії ознакам системності, що уможливить зі свого боку виділення такої системи, або сформулювати й обґрунтувати висновок про її фактичну відсутність. Використання терміна «інституційне» обумовлює виділення таких суб'єктів, як організаційно та структурно відокремлених утворень.

Учені-фахівці науки загальної теорії права називають «інститут» ключовою категорією, характерною для інституційного підходу. Її сутність розкривається в значенні феномена, покликаного гарантувати «спадкоємність системи державної влади, послідовність нормативного регулювання суспільного життя». Водночас

зазначається збагачення юридичної науки здобутками соціальних наук, що дає змогу доповнити категорію «інститут» «ясно вираженим соціальним змістом» [65, с. 89–90]. Взаємозв'язок соціальних процесів із процесами державотворення, що вказується вченими з урахуванням наступності як властивості, характерної для інституційного підходу, дає нагоду дослідити генезис державотворення та встановити «особливості нормативного забезпечення її функціонування як самостійного інституту і виокремити специфічні інститути сучасної держави» [65, с. 90].

Повертаючись до предмета дослідження, варто зазначити, що застосування інституційного підходу до аналізу системи суб'єктів адміністративно-правової протидії фінансовим правопорушенням передбачає врахування наступності під час формування цієї системи як загалом, так і стосовно її окремих елементів, якими виступають конкретні державні органи як учасники правовідносин щодо адміністративно-правової протидії. Генеза зазначеної системи дає змогу виявити тенденцію до оптимізації кількості суб'єктів адміністративно-правової протидії фінансовим правопорушенням, а в частині перерозподілу завдань і функцій – до акумулювання основних завдань і функцій у обмеженій кількості державних органів із одночасною трансформацією методів їхньої реалізації в бік обмеження засобів прямого впливу та розширення форм і методів контролю, аналітичної діяльності.

Зокрема, якщо дослідити трансформацію функцій прокуратури у зв'язку із судовою реформою, можна вказати про скасування функції загального нагляду та виділити функції представництва інтересів держави в судах, зокрема адміністративних під час вирішення публічно-правових спорів (п. 3 ч. 1 ст. 131-1 Конституції України [72]), а також здійснення нагляду «за негласними та іншими слідчими й розшуковими діями органів правопорядку» (п. 2 ч. 1 ст. 131-1 Конституції України [72]). Однак має певна неузгодженість у функціональному призначенні прокуратури за Конституцією України, законами України «Про прокуратуру», «Про основні засади здійснення державного фінансового контролю в Україні». Так, Законом України «Про прокуратуру» передбачено доповнення

функцій прокуратури, зокрема наглядом за додержанням застосування заходів примусового характеру, пов’язаних з обмеженням особистої свободи громадян [21, с. 900]. Крім того, повноваження Офісу Генерального прокурора доповнені правом надання доручень про проведення ревізій у разі «порушення підконтрольними установами законів України, перевірку додержання яких віднесено законом до компетенції органів державного фінансового контролю». Такі повноваження Офіс Генерального прокурора набув, відповідно до п. 5 ч. 5 ст. 11 Закону України «Про основні засади здійснення державного фінансового контролю в Україні» [148], у зв’язку із початком роботи Бюро економічної безпеки України (п. 1 розділу VI Закону України «Про Бюро економічної безпеки України» [125]).

Ще один приклад інституційних змін у системі суб’єктів протидії фінансовим правопорушенням – ліквідація податкової міліції (втрата чинності розділу XVIII-2 Податкового кодексу України «Податкова міліція», згідно із п. 134 розділу I Закону України від 21.12.2016 № 1797-VIII «Про внесення змін до Податкового кодексу України щодо покращення інвестиційного клімату в Україні» [128], із врахуванням змін відповідно до Закону України від 29.01.2021 № 1156-IX «Про внесення зміни до розділу II "Прикінцеві та перехідні положення" Закону України "Про внесення змін до Податкового кодексу України щодо покращення інвестиційного клімату в Україні" щодо терміну набрання чинності окремими положеннями» [130]) та утворення Бюро економічної безпеки України згідно із Законом України «Про Бюро економічної безпеки України». Метою створення Бюро економічної безпеки України було зазначено потребу в гарантуванні безпеки в економічній сфері, невразливості економіки України до зовнішніх і внутрішніх загроз, що досягається за допомогою реалізації аналітичної та правоохоронної складових діяльності. Аналітична складова полягає у виявленні ймовірних зон ризиків в економіці України з метою їхнього нівелювання, а правоохоронна – в протидії правопорушенням, що посягають на функціонування економіки держави [15]. До функцій Бюро економічної безпеки

України належать: правоохоронна, аналітична, економічна, інформаційна та інші (ч. 1 ст. 1 Закону України «Про Бюро економічної безпеки України»).

Зазначаючи про системний підхід, застосування якого до дослідження суб'єктів адміністративно-правової протидії фінансовим правопорушенням здійснюється на засадах врахування змісту загальної категорії «система», який розкрито в теорії адміністративного права. Вказана категорія позначає «сукупність елементів, які перебувають у відносинах і зв'язках між собою та утворюють певну цілісність і єдність. Система утворюється у визначеному середовищі, у взаємодії з яким проявляє всі свої якості» [3, с. 68].

Сутність системного підходу розкривається з позицій загальнонаукової методологічної концепції, особливої стратегії наукового пізнання та практичної діяльності, яка орієнтує останніх на розгляд складних об'єктів як деяких систем. Методологічну основу системного підходу становлять принципи: а) цілісності (згідно з яким досліджуваний об'єкт виступає як щось розчленоване на окремі частини, органічно інтегровані в єдине ціле); б) примату цілого над його складовими частинами (ціле визначає функції як окремих компонентів, так і системи взагалі); в) ієрархічності (постулює субстанційну відносність розрізнення системи та її елементів, оскільки кожен елемент може виступати складним об'єктом і бути системою нижчого рівня тоді, як кожна система виступає елементом системи більш високого рівня, внаслідок чого предметна галузь теорії набуває вигляду деякої ієрархії систем); г) полісистемності (кожен складний об'єкт може розглядатися як деяка сукупність систем, вписаних одна в одну). [192, с. 584].

Спираючись на наведені вище ключові (базові) положення про систему, системний підхід та його принципи можна сформулювати ознаки системності, щодо відповідності яким має бути проведено аналіз сукупності суб'єктів адміністративно-правової протидії фінансовим правопорушенням. Тож до ознак системності зазначених суб'єктів можна віднести:

– структурну цілісність, що означає взаємозв'язок між різними суб'єктами задля реалізації загальної мети – здійснення протидії фінансовим порушенням;

– обумовленість наділених чинним законодавством функцій загальній меті, що визначає спроможність реалізації такої мети та доцільність функціонування відповідного суб’єкта протидії;

– ієрархію інституційної побудови, що означає організаційну відокремленість кожного суб’єкта протидії із одночасною належністю до ієрархії системи суб’єктів. Зазначена ознака відображає властивість унеможливлення функціонування системи суб’єктів протидії без її окремих елементів, які в сукупності утворюють єдине ціле, тобто кожен суб’єкт виконує свої функції та завдання, але в межах реалізації загальної мети системи;

– полісистемність кожного суб’єкта, що передбачає можливість їхнього аналізу як окремих систем у межах мети системи суб’єктів протидії фінансовим правопорушенням.

Базовою категорією досліджуваної проблеми виступає категорія «суб’єкт», розкриття змісту якої відповідає інституційному аспекту застосування системного підходу та формує методологічну основу характеристики наявної сукупності органів публічної влади, що реалізують загальну мету протидії фінансовим правопорушенням.

Сутність категорії «суб’єкт» у загальному значенні розкривається у філософії та передбачає такі значення: 1) широке – як організована група осіб, соціальна, етнічна та політична спільнота, суспільство загалом, що здійснюють властиву їм діяльність, спрямовану на практичне перетворення предметної дійсності, теоретичне й духовно-практичне освоєння об’єктивної реальності; носій означених якостей, що уможливлюють виконання ним суспільно значущих функцій. Відповідними рисами виділено: предметність (є предметним утворенням і діє тільки предметним способом); свідомість (відображає реальність, зорієнтовує суб’єкт у навколишньому середовищі та визначає мету діяльності); активність (забезпечує провідну роль у взаємодії з навколишнім світом); воля (робить предметну діяльність здійсненною та забезпечує досягнення поставленої мети); 2) є однією з основних категорій теорії пізнання, позначає активний компонент пізнавального відношення, протилежний до пізнаванної дійсності – об’єкта.

Основним питанням є правильне визначення його статусу щодо об’єкта та навпаки [192, с. 612–613]. Тож у філософії під категорією «суб’єкт» мається на увазі насамперед «представник людського роду» [20, с. 753].

Застосування наукового підходу «від загального до конкретного» та врахування галузевої належності наукового дослідження визначає доцільність звернення до положень з теорії права щодо розкриття сутності категорії «суб’єкт права». Наукова думка представлена підходами, спираючись на які можливо виділити такі риси (ознаки) суб’єкта права:

– є носієм прав і обов’язків, якими такий суб’єкт наділений чинним законодавством, що дає змогу брати участь у правовідносинах як їхній носій [49, с. 229];

– такі юридичні права і обов’язки (потенційні або реальні [20, с. 753]) є конкретизованими за суб’єктами, носіями яких вони існують (Т. О. Санжарук [165, с. 94]).

Отже, у наведених наукових підходах до розкриття сутності категорії «суб’єкт права» передбачено пріоритет компетенції (юридичних прав і обов’язків), якою чинне законодавство наділяє учасника суспільних відносин, що дає такому суб’єкту змогу набувати правовий статус і вступати в правовідносини як їхній учасник.

Зазначений загальнотеоретичний підхід до визначення категорії «суб’єкт права» поглиблено в галузевих юридичних дослідженнях. Так, на думку О. В.Кузьменко, властивістю, іманентною суб’єкту права (незалежно від галузевої конкретизації статусу) є правосуб’єктність [77, с. 116].

Врахування вказаних вище положень значення категорій «суб’єкт», «суб’єкт права» під час розкриття їхнього юридичного значення дає змогу наголосити про такі основні риси суб’єкта, як учасника правовідносин (зокрема, щодо протидії фінансовим правопорушенням):

1) являє організаційне утворення, формування та функціонування якого об’єктивно обумовлене потребою в забезпеченні виконання державних завдань;

2) закріплення в чинному законодавстві статусу;

3) наділення компетенцією, задля реалізації яких створено відповідно до завдань і функцій;

4) реалізація компетенції має активний характер.

Виділені риси суб'єкта в їхньому юридичному значенні кореспондуються із положеннями теорії адміністративного права щодо суттєвих ознак органу виконавчої влади як суб'єкта адміністративного права.

До найбільш суттєвих ознак належать: 1) дія від імені та за дорученням держави, наявність певного правового статусу, є носієм державно-владних повноважень, які використовуються виключно з метою державно-управлінської діяльності; 2) основний зміст – здійснення державного управління; 3) визначення чинним законодавством створення, структури й порядку діяльності; 4) дія на усіх рівнях управління (вищому, центральному, регіональному) та утворення єдиної системи; 5) наділення оперативною самостійністю, що виражається в компетенції: предметах відання, правах, обов'язках, територіальних межах діяльності кожного окремого органу; 6) підзаконний, виконавчо-розпорядчий характер діяльності; 7) наявність повноважень розпоряджатися з конкретних питань, ухвалювати підзаконні нормативні акти, діяти юридично-владно із застосуванням різних правових засобів нормотворчого, виконавчого (розпорядчого) та юрисдикційного (правоохоронного) характеру; 8) наявність визначеного територіального масштабу діяльності; 9) мають внутрішню структуру, штат державних службовців, призначених за процедурами, передбаченими законодавством (за конкурсом), наявність розподілу повноважень; 10) офіційне найменування та повноваження щодо використання атрибутів із державною символікою; 11) джерело фінансування – державний бюджет [3, с. 71–72].

Перелічені найбільш суттєві ознаки органу виконавчої влади як суб'єкта адміністративного права конкретизують риси суб'єкта, сформульовані в їх філософському та юридичному значеннях.

Наведені загальні теоретичні положення щодо змісту інституційного та системного підходів, ознак суб'єкта права, органу виконавчої влади є основою формування підходу до виділення суб'єктів протидії фінансовим

правопорушенням та аналізу доцільності визнання їхньої сукупності системою. Для вирішення такого наукового завдання потрібно спиратись на обґрунтовані положення щодо змісту протидії фінансовим правопорушенням у її адміністративно-правовому аспекті. Цей зміст розкривається в таких напрямах протидії, які розглядаються комплексно:

– виявлення порушень фінансової дисципліни;

– припинення таких порушень;

– застосування заходів юридичної відповідальності;

– встановлення причин та умов вчинення протиправних дій у фінансовій сфері.

Обмеження наукового пошуку його предметом визначає потребу в конкретизації цих напрямів межами їхнього адміністративно-правового регулювання, що визначає виділення таких видів діяльності суб’єктів протидії щодо застосування: адміністративно-правових заходів і засобів впливу, спрямованих на виявлення та припинення фінансових правопорушень; адміністративної відповідальності за порушення фінансової дисципліни; заходів і засобів, урегульованих адміністративно-правовою нормою щодо встановлення витоків протиправної діяльності у фінансовій сфері. Варто вказати, що застосування зазначених заходів і засобів безпосередньо пов’язане із відповідною організаційною діяльністю, ефективність якої впливає на якість адміністративно-правової протидії фінансовим правопорушенням, що визначає потребу в дослідженні управлінських функцій у діяльності суб’єктів протидії організаційного характеру. Зокрема, щодо ухвалення управлінських рішень, рекрутингу та кадрових питань, інформаційної сфери діяльності, фінансового та матеріально-технічного забезпечення.

Проведений аналіз загальних теоретико-правових підходів щодо розкриття сутності й змісту ключових категорій дослідження дає змогу виділити такі ознаки суб’єкта адміністративно-правової протидії фінансовим правопорушенням:

– є організаційним утворенням або структурно відокремленим у межах організаційного утворення підрозділом, запровадження та діяльність яких

об’єктивно обумовлена потребою в реалізації державного завдання щодо протидії фінансовим правопорушенням;

– визначені чинним законодавством порядок створення, структура, напрями й види діяльності, пов’язані із здійсненням адміністративно-правової протидії фінансовим правопорушенням;

– наділені чинним законодавством правовим статусом, що визначає місце в системі державних органів, та компетенцією, реалізація якої спрямована на недопущення порушень фінансової дисципліни за допомогою здійснення адміністративно-правової протидії фінансовим правопорушенням;

– компетенція, якою наділене організаційне утворення або структурно відокремлений підрозділ (їхні посадові та службові особи), має державно-владний характер, урегульована нормами адміністративного права, а її реалізація спрямована на вирішення державного завдання здійснення протидії фінансовим правопорушенням як основного виду діяльності або додаткових видів діяльності, пов’язаних зі здійсненням протидії, під час виконання інших державних завдань;

– адміністративно-правова діяльність щодо протидії має цілеспрямований, підзаконний, юридично-владний характер, є чітко регламентованою законодавством і пов’язана, зокрема, із застосуванням відповідних адміністративно-правових заходів і засобів протидії;

– діяльність щодо адміністративно-правової протидії фінансовим правопорушенням здійснюється на всіх управлінських рівнях (вищому, центральному, регіональному), що дає змогу розглядати її в системному значенні;

– суб’єкти адміністративно-правової протидії мають право в односторонньому порядку ухвалювати рішення, які є обов’язковими для виконання тими, на кого спрямовані, що визначає наявність юридичної форми, змісту та процедури ухвалення таких рішень.

Виділені ознаки дають змогу сформулювати визначення *суб’єкта адміністративно-правової протидії фінансовим правопорушенням* як організаційного утворення або структурно відокремленого в межах організаційного утворення підрозділу, які наділені компетенцією державно-

владного змісту, реалізація якої здійснюється в межах виконання визначених законодавством основних або супутніх завдань щодо виявлення та припинення порушень фінансової дисципліни, притягнення винних до адміністративної відповідальності, а також встановлення причин та умов вчинення протиправних дій у фінансовій сфері.

Такий підхід до визначення суб'єкта адміністративно-правової протидії фінансовим правопорушенням дає нагоду «звузити», конкретизувати коло суб'єктів, оминаючи введення до нього Верховної Ради України, Президента України, Кабінету Міністрів України, враховуючи відсутність наділення їх відповідною компетенцією, хоча, на думку деяких дослідників (зокрема, О. В. Заяць), перелічені вищі органи державної влади мають бути віднесені до «суб'єктів протидії правопорушенням у фінансовій сфері» [54, с. 6]. Крім того, логічною видається пропозиція щодо систематизації суб'єктів адміністративно-правової протидії фінансовим правопорушенням за ознакою обсягу компетенції, це дало змогу виокремити їх на дві великі групи: основні (або провідні, або головні) та додаткові (або доповнювальні, або супроводжувальні, або супутні). До основних (або провідних, або головних) доцільно віднести державні органи, спеціально створені задля здійснення протидії, або найширше коло повноважень, яких стосується реалізації цієї функції. Водночас потрібно мати на увазі, що йдеться саме про адміністративно-правову протидію. Відповідно, додаткові (або доповнювальні, або супроводжувальні, або супутні) – державні органи, компетенція яких щодо здійснення протидії фінансовим правопорушенням реалізується в межах виконання інших завдань і функцій.

Зі свого боку така систематизація вдається цілком доречною. Однак врахування певних фактів дає змогу зробити припущення про розширення кола суб'єктів адміністративно-правової протидії за допомогою внесення до нього тих, компетенція яких дотична (а не є додатковою чи супроводжувальною, або супутньою) до діяльності щодо протидії фінансовим правопорушенням. Серед таких фактів варто вказати насамперед відсутність у чинному законодавстві окремої норми, якою закріплено поняття фінансового правопорушення, проте в

ч. 2 ст. 6 Конституції України чітко закріплено вимогу здійснювати повноваження органами законодавчої, виконавчої та судової влади у встановлених Конституцією межах і відповідно до законів України [72]. До того ж наявні різні наукові погляди щодо праворозуміння фінансового правопорушення (так, Л. Г. Уртаєва наводить визначення О. П. Гетьманець, В. П. Нагребельного та формулює відповідне авторське поняття [184] та інші). Наприклад, О. В. Заяць пропонує виділяти серед правопорушень у фінансовій сфері за ознакою ступеня суспільної небезпеки та заподіяної шкоди, крім фінансових правопорушень, ще й кримінальні правопорушення або злочини, адміністративні, цивільно-правові, дисциплінарні правопорушення [54, с. 9]. Такий підхід дав змогу розширити коло суб'єктів адміністративно-правової протидії фінансовим правопорушенням і внести до нього, зокрема, Пенсійний фонд України, Національну комісію з цінних паперів та фондового ринку, Національну комісію, що здійснює державне регулювання у сфері ринків фінансових послуг [54, с. 12].

Внесення до адміністративно-правових відносин щодо протидії фінансовим правопорушенням тих, які стосуються організації протидії, контролю й моніторингу дотримання фінансової дисципліни, а також застосування заходів адміністративної та фінансової відповідальності дає змогу обмежити коло суб'єктів тими, в призначення яких входить здійснювати протидію фінансовим правопорушенням у межах виділених відносин. Водночас внесення до кола суб'єктів адміністративно-правової протидії фінансовим правопорушенням державних або консультативно-дорадчих органів, призначення яких стосується створення умов щодо здійснення протидії навряд чи доцільно з огляду на обґрунтований підхід до визначення предмета відповідної діяльності. Під час здійснення систематизації суб'єктів адміністративно-правової протидії фінансовим правопорушенням потрібно врахувати наявність компетенції інформаційно-аналітичного характеру у фінансовій сфері, якою наділені суб'єкти протидії та яка реалізується в межах функцій контролю й моніторингу.

Зміст функції контролю в її адміністративно-правовому значенні щодо протидії фінансовим правопорушенням розкривається через таке його

призначення, як «…контроль за виявленими фактами дає підстави встановлювати та накладати відповідальність на фізичних та юридичних осіб…» (А. О. Селіванов [23, с. 447]). «Сутність адміністративно-правового контролю полягає в діяльності публічної адміністрації із спостереження за виконанням завдань і функцій підконтрольного об’єкта публічного управління, визначених нормами адміністративного права» (О. Л. Хитра [23, с. 448]).

За такої позиції щодо розкриття сутності, змісту та функціонального призначення адміністративно-правового контролю виділення суб’єктів контролю як одного з видів суб’єктів адміністративно-правової протидії фінансовим правопорушенням не суперечить системному підходу, враховуючи наявність взаємозв’язку між здійсненням контролю й адміністративною юрисдикцією.

Як приклад, можна навести норми чинного законодавства, а саме п. 5 ч. 2 ст. 25 Закону України «Про запобігання та протидію легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, фінансуванню тероризму та фінансуванню розповсюдження зброї масового знищення», якими передбачено взаємодію між Державною службою фінансового моніторингу України та правоохоронними й розвідувальними органами під час виконання своїх завдань і функцій [136]. Вказане означає наявність взаємозв’язку між моніторингом і застосуванням заходів юрисдикційного характеру з метою протидії фінансовим правопорушенням.

Теоретичне підґрунтя такого твердження становить підхід М. С. Уткіної, яка в своїй докторській дисертації аналізувала проблему визначення й характеристики адміністративно-правових засад здійснення фінансового моніторингу. Так, на думку дослідниці, яку доцільно підтримати, категорію «фінансовий моніторинг» розкрито як «комплекс визначених на законодавчому рівні заходів, що здійснюють уповноважені суб’єкти первинного та державного фінансового моніторингу та спрямовані на виконання вимог чинного законодавства в контексті протидії та запобігання легалізації коштів злочинного походження» [189, с. 13–14].

Науковий погляд на визначення сутності фінансового моніторингу, який можна назвати усталеним, презентує Л. М. Касьяненко, розкриваючи зміст цієї категорії в томі 6 «Фінансове право» Великої української юридичної енциклопедії. Фінансовий моніторинг визначається як сукупність заходів, що здійснюються суб'єктами фінансового моніторингу у сфері запобігання та протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, або фінансуванню тероризму, що охоплюють проведення державного фінансового моніторингу та первинного фінансового моніторингу. Формулюючи це визначення, вчена посилається на п. 48 ст. 1 Закону України «Про запобігання та протидію легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, або фінансуванню тероризму» [22, с. 584].

Розмежування між фінансово-правовими й адміністративно-правовими відносинами під час здійснення фінансового моніторингу виконується за критерієм галузевої належності норм, якими врегульовані відносини, внаслідок чого вони набувають характер адміністративно-правових відносин. До таких належать відносини публічного управління й адміністрування, хоча, як слушно зазначає автор цих теоретичних положень А. М. Школик, існує «відсутність консенсусу серед представників науки адміністрації (у пострадянському варіанті – державного управління) й адміністративного права». Охоплюючи деліктні відносини, які вносять до складу адміністративно-правових, А. М. Школик вказує про належність до них відносин притягнення не тільки до адміністративної, а й до фінансової відповідальності [23, с. 89–90].

У чинному законодавстві, норми якого регулюють статус суб'єктів адміністративно-правової протидії фінансовим правопорушенням, поряд із терміном «контроль» застосовують терміни «нагляд», «аудит».

Теоретико-правові положення щодо розмежування категорій «контроль» і «нагляд» у їхньому адміністративно-правовому значенні можна вважати усталеними й вони стосуються визначення нагляду як окремого виду (форми) контролю (В. Б. Авер'янов) [2, с. 350]. Водночас законодавець застосовує категорію «нагляд», характеризуючи функції державних органів у фінансовій

сфері з огляду на сутність відповідної діяльності як такої, що не передбачає прямого (безпосереднього) втручання в оперативну діяльність суб'єкта, що піддана нагляду.

Враховуючи вищезазначене, можна запропонувати виділення суб'єктів адміністративно-правової протидії фінансовим правопорушенням за критерієм виконуваних адміністративно-правових функцій, зокрема щодо:

– контролю, нагляду й моніторингу;

– застосування адміністративних юрисдикційних повноважень;

– організації протидії, зокрема із застосуванням засобів і способів інформаційної взаємодії.

У процесі визначення кола відповідних груп суб'єктів адміністративно-правової протидії фінансовим правопорушенням потрібно враховувати різницю між контролем і моніторингом як адміністративно-правовим категоріями та фінансовим контролем і фінансовим моніторингом під час здійснення протидії фінансовим правопорушенням.

Різниця полягає в такому:

– коло суб'єктів адміністративно-правової протидії вужче порівняно із колом суб'єктів фінансового контролю. До першого виду суб'єктів належать тільки державні органи, уповноважені застосовувати заходи прямого й опосередкованого впливу, врегульовані нормами адміністративного права, спрямовані на недопущення порушень фінансової дисципліни, застосування превентивних і право відновлювальних заходів у фінансовій сфері. Суб'єктами фінансового контролю, крім державних органів, є органи місцевого самоврядування, інші публічні суб'єкти, суб'єкти господарювання чи їхні структурні підрозділи, фізичні особи, наділені відповідними повноваженнями чи певними правами, реалізація яких спрямована на перевірку законності фінансового планування, забезпечення фінансової дисципліни в процесі мобілізації, розподілу, перерозподілу й використання фінансових ресурсів [22, с. 573–574];

– мета фінансового контролю, на відміну від мети адміністративно-правової протидії фінансовим правопорушенням, ширша та стосується підтримки

фінансової дисципліни, запобігання правопорушенням у фінансовій сфері й застосування заходів примусу за їхнє вчинення [22, с. 574]. Звернення до юридичних енциклопедичних видань дає змогу конкретизувати словосполучення «застосування заходів примусу», зміст якого розкривається через категорію «фінансово-процесуальний примус». Під фінансово-процесуальним примусом розуміємо «вплив уповноважених органів держави (посадових осіб) на свідомість і поведінку суб'єктів фінансових правовідносин через застосування до них у встановленому процесуальному порядку примусових заходів, передбачених фінансово-правовими нормами, що супроводжується настанням для них негативних наслідків особистого, майнового, організаційного характеру з метою боротьби із правопорушеннями та попередження небажаних наслідків, а також охорони й подальшого розвитку суспільних відносин у сфері фінансової діяльності держави та органів місцевого самоврядування» [22, с. 595];

– межа між формами й методами, передбачена чинним адміністративним і фінансовим законодавством, яка застосовується під час здійснення адміністративно-правової протидії фінансовим правопорушенням, рухлива в разі їх застосування державними органами, враховуючи реалізацію завдання щодо забезпечення фінансової дисципліни, недопущення її порушення. Вказане стосується насамперед заходів контролю й моніторингу, врегулювання яких здійснюється як нормами адміністративного, так і фінансового права. Водночас варто зазначити, що нормами адміністративного права врегульовані окремі адміністративні процедурні відносини щодо застосування фінансового контролю, а нормами фінансового права – підстави, предмет, юридичні наслідки застосування. Зазначаючи про розмежування відносин щодо притягнення до адміністративної та фінансової відповідальності як одного з видів відносин щодо адміністративно-правової протидії, потрібно вказати, що відносини адміністративної відповідальності за вчинення фінансових правопорушень обмежені Кодексом України про адміністративні правопорушення із окремими особливостями, передбаченими фінансовим законодавством, які переважно стосуються юридичного складу адміністративного проступку, а також Митним

кодексом України, яким урегульовано адміністративну відповідальність за порушення митних правил.

Варто також враховувати, що окремі суб'єкти адміністративно-правової протидії виконують функції регулювання та нагляду на ринку фінансових послуг, які безпосередньо впливають на стан дотримання фінансової дисципліни учасниками фінансових ринків і протидії фінансовим правопорушенням. Вказане стосується Національного банку України, який виконує функції державного регулювання та нагляду за діяльністю фінансових установ, на ринках небанківських фінансових послуг, за юридичними особами публічного права, які надають фінансові та/або супровідні послуги в рамках державних програм або програм органів місцевого самоврядування, у сфері запобігання та протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, фінансуванню тероризму та фінансуванню розповсюдження зброї масового знищення; створення, ведення інформаційних систем (реєстрів, баз даних); встановлення вимог, здійснення методологічного забезпечення з питань оброблення, зберігання, захисту, використання, передавання, розкриття та знищення інформації, що становить таємницю фінансової послуги, банківську таємницю; визначення порядку, вимог і заходів із забезпечення кіберзахисту та інформаційної безпеки банками, іншими особами, що здійснюють діяльність на ринках фінансових послуг; забезпечення формування та реалізації державної політики у сфері захисту критичної інфраструктури (ст. 7 Закону України «Про Національний банк України» від 20.05.1999 № 679-XIV) [145]. Крім того, Національний банк України наділений повноваженнями щодо валютного регулювання та нагляду (розділ VIII Закону України «Про Національний банк України»).

Доцільність застосування терміна «контроль (аудит)» випливає з норм чинного законодавства, яким урегульовано правовий статус окремих органів фінансового контролю:

– Рахункової палати;

– структурних підрозділів внутрішнього аудиту розпорядників бюджетних коштів;

– Державної аудиторської служби України.

Так, статус Рахункової палати як контролюючого органу закріплено Конституцією України, а саме статтею 98, у частині першій якої вказано, що «Контроль від імені Верховної Ради України за надходженням коштів до Державного бюджету України та їх використанням здійснює Рахункова палата», а організація, повноваження й порядок її діяльності визначаються законом [72]. Беручи до уваги таку особливість законодавчого закріплення статусу органів контролю у фінансовій сфері, варто вказати й про Офіс Генерального прокурора, який очолює Генеральний прокурор (ч. 2 ст. 8 Закону України «Про прокуратуру» [149]), а конституційний статус прокуратури визначений ст. 131-1 Конституції України. Вказане означає, що прямі норми Конституції України безпосередньо стосуються статусу тільки двох суб'єктів адміністративно-правової протидії фінансовим правопорушенням – Рахункової палати та прокуратури.

У профільному Законі України «Про Рахункову палату» застосовується термін «державний зовнішній фінансовий контроль (аудит)» (зокрема, пп. 7, 13 ч. 1 ст. 7 Закону України «Про Рахункову палату»). Абзацом першим пункту першого частини першої ст. 7 Закону України «Про Рахункову палату» перелічено повноваження щодо здійснення насамперед фінансового аудиту, аудиту ефективності та аудиту відповідності.

Термінологічні недоречності зустрічаються й у інших нормах зазначеного Закону. Так, відповідно ч. 2 ст. 7 Закону України «Про Рахункову палату» об'єктами контролю названо «державні органи, органи влади Автономної Республіки Крим, органи місцевого самоврядування, інші бюджетні установи, у тому числі закордонні дипломатичні установи України, суб'єкти господарювання, громадські чи інші організації, фонди загальнообов'язкового державного соціального і пенсійного страхування, Національний банк України та інші фінансові установи». Проте призначення Рахункової палати стосується контролю за надходженням коштів до Державного бюджету України та їхнім використанням (ч. 1 ст. 1 Закону України «Про Рахункову палату»), а не за зазначеними об'єктами контролю. Найімовірніше законодавець передбачив

перелік суб’єктів, кошти яких, що надходять до Державного бюджету України та використовуються, підлягають контролю Рахункової палати.

Варто зазначити, що Законом України «Про Рахункову палату» встановлено особливий предмет контролю (за терміном, що використовується в ч. 1 ст. 1) чи зовнішнього фінансового контролю (аудиту) (за терміном, що використовується в пп. 7, 13 ч. 1 ст. 7), чи фінансового аудиту, аудиту ефективності, аудиту відповідності (за термінами, вказаними в абзаці першому пункту першого частини першої ст. 7). Разом із цими термінами застосовується термін «фінансовий аудит» у Методичних рекомендаціях з проведення Рахунковою палатою фінансового аудиту, затверджених рішенням Рахункової палати 22 вересня 2015 року № 5-5 [92].

Про неузгодженість термінологічного апарату, який стосується фінансового контролю, зазначає Л. А. Савченко. Вчена вказує на наслідки неузгодженості: ототожнення терміна «аудит» з поняттям «державний зовнішній фінансовий контроль» (зокрема, у Законі України «Про Рахункову палату»); розуміння аудиторського фінансового контролю у вузькому значенні як комерційного фінансового контролю або недержавного фінансового контролю, який здійснюється відповідно до Закону України «Про аудит фінансової звітності та аудиторську діяльність» [22, с. 11].

Не ставлячи за мету обґрунтування підходу щодо вирішення цієї проблеми, у межах предмета дисертаційного дослідження потрібно звернутись до наявних напрацювань, які можна вважати усталеними, враховуючи їх презентацію в томі 6 «Фінансове право» Великої української юридичної енциклопедії. Вказане стосується розкриття змісту терміна «Рахункова палата» у відповідній статті зазначеного юридичного енциклопедичного видання.

Так, Л. А. Савченко як автор відповідної статті слушно зазначає, що повноваження, покладені на Рахункову палату, здійснюються через провадження заходів зовнішнього фінансового контролю (аудиту) за допомогою здійснення: 1) фінансового аудиту (перевірка, аналіз і оцінка правильності ведення, повноти обліку й достовірності звітності щодо надходжень і витрат бюджету,

встановлення фактичного стану справ щодо цільового використання бюджетних коштів, дотримання законодавства в разі здійснення операцій з бюджетними коштами); 2) аудиту ефективності (встановлення фактичного стану справ та оцінка своєчасності й повноти бюджетних надходжень, продуктивності, результативності, економності використання бюджетних коштів їхніми розпорядниками й одержувачами, законності, своєчасності, повноти ухвалення управлінських рішень учасниками бюджетного процесу, стану внутрішнього контролю розпорядників бюджетних коштів); 3) експертизи (зокрема, щодо проєкту Закону України «Про Державний бюджет України»); 4) аналізу (стосується аналізу виконання Державного бюджету України, річного звіту про виконання Закону України «Про Державний бюджет України», попереднього аналізу звіту Антимонопольного комітету України та Фонду державного майна України в частині, що впливає на виконання Державного бюджету України); 5) інших контрольних заходів (дослідження ефективності управління державним боргом і гарантованим державою боргом, перевірка виконання кошторису доходів і витрат Національного банку України тощо) [22, с. 468].

Бюджетним кодексом України передбачено здійснення розпорядниками бюджетних коштів у особі їхніх керівників внутрішнього контроль і внутрішнього аудит (абзац перший частини третьої ст. 26 Бюджетного кодексу України). Внутрішній контроль – комплекс заходів, метою застосування яких є «забезпечення дотримання законності та ефективності використання бюджетних коштів, досягнення результатів відповідно до встановленої мети, завдань, планів і вимог щодо діяльності розпорядника бюджетних коштів і підприємств, установ та організацій, що належать до сфери його управління» (абзац другий частини третьої ст. 26 Бюджетного кодексу України). Стосовно сутності внутрішнього аудиту зазначено як про діяльність, яка спрямована не лише на вдосконалення системи управління, внутрішнього контролю, а й здійснюється із попереджувальною (превентивною) метою щодо недоліків у діяльності розпорядників бюджетних коштів, а саме фактів незаконного, неефективного та

нерезультативного використання бюджетних коштів, помилок тощо (абзац третій частини третьої статті 26 Бюджетного кодексу України) [14].

Спираючись на зазначені вище норми Бюджетного кодексу України, Закону України «Про Рахункову палату», варто вказати, що найбільш прийнятним є термін «контроль (аудит)», яким повністю охоплено не лише предмет діяльності Рахункової палати, а й інших суб'єктів адміністративно-правової протидії фінансовим правопорушенням.

Взаємозв'язок між регулюванням і наглядом у фінансовій сфері, який здійснює Національний банк України, та фінансовим моніторингом регламентовано пунктом 30 ст. 7 Закону України «Про Національний банк України», якою до функцій Національного банку України віднесено здійснення державного регулювання та нагляду «у сфері запобігання та протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, фінансуванню тероризму та фінансуванню розповсюдження зброї масового знищення за банками та філіями іноземних банків, страховиками (перестраховиками), страховими (перестраховими) брокерами, кредитними спілками, ломбардами, іншими фінансовими установами, реєстрацію чи ліцензування діяльності яких здійснює Національний банк України, операторами поштового зв'язку, які надають платіжні послуги та/або послуги поштового переказу, та/або здійснюють валютні операції, операторами платіжних систем, філіями або представництвами іноземних суб'єктів господарської діяльності, які надають фінансові послуги на території України, іншими юридичними особами, які за своїм правовим статусом не є фінансовими установами, але надають окремі фінансові послуги» (п. 30 ст. 7 Закону України «Про Національний банк України»).

Повноваженнями щодо розгляду справ про адміністративні правопорушення в галузі фінансів, відповідно до КУпАП, наділені, зокрема, такі органи контролю й моніторингу:

– Національний банк України (ч. 1 ст. 234-3 КУпАП) – щодо порушень правил фінансових ринків (ст. 163-14 КУпАП), порушень податкового та бюджетного законодавства (ст. 163-16, ст. 166-5 КУпАП), валютного й

банківського законодавства (ст. 166-5 КУпАП), порушень правил фінансових ринків, зокрема порядку здійснення операцій з електронними грошима (ст. 163-14 КУпАП), здійснення нагляду (оверсайту) платіжних систем (ст. 166-20 КУпАП);

– органи державного фінансового контролю (ч. 1 ст. 234-1 КУпАП) – щодо порушень податкового та бюджетного законодавства (ст. 164-2 КУпАП);

– податкові органи (ч. 1 ст. 234-2 КУпАП) – щодо порушень правил фінансових ринків (ст. 163-13 КУпАП);

– Національна комісія з цінних паперів та фондового ринку (ч. 1 ст. 244-17 КУпАП) – щодо порушень правил обігу цінних паперів (ст. 163 КУпАП), правил фінансових ринків (ст. 166-13 КУпАП);

– органи Пенсійного фонду України (ч. 1 ст. 244-2 КУпАП) – щодо порушень правил надання страхових послуг (ст. 165-1 КУпАП);

– органи Фонду соціального страхування України (ч. 1 ст. 244-10 КУпАП) – щодо порушень правил надання страхових послуг (ст. 165-4, ст. 165-5 КУпАП).

Повноваження митних органів щодо притягнення до адміністративної відповідальності за порушення митних правил урегульовані Митним кодексом України [95]. До адміністративних правопорушень у галузі фінансів належать не всі правопорушення, адміністративна відповідальність за вчинення яких передбачена МКУ, а тільки ті, об’єкт посягань яких стосується порушень, що посягають на встановлений порядок оподаткування та надання митних пільг (ст. 481, 484, 485 МКУ) [93, с. 395].

Суб’єктами адміністративно-правової протидії фінансовим правопорушенням є районні, районні в місті, міські чи міськрайонні суди (судді), повноваження яких у цій сфері стосуються розгляду справ про адміністративні правопорушення в галузі фінансів. Відповідно до ч. 1 ст. 222 КУпАП зазначені суб’єкти уповноважені розглядати справи про порушення правил валютного регулювання (ст. 162, 162-1, 162-3 КУпАП), податкового та бюджетного законодавства (ст. 163-1–163-4, чч. 2, 3 ст. 163-17, 164-12 КУпАП), обігу цінних паперів (ст. 163-12 КУпАП), фінансових і товарних ринків (ч. 2 ст. 163-7, 164-15, 164-19 КУпАП).

Потрібно підкреслити умовність будь-якої систематизації суб'єктів адміністративно-правової протидії фінансовим правопорушенням, враховуючи не тільки рухливі межі між категоріями (термінами), якими позначено їх основну функцію або закріплення ознаки належності до певної групи державних органів, зокрема, органів фінансового контролю.

Крім того, варто врахувати безпосередній взаємозв'язок між контролем і моніторингом у фінансовій сфері, а саме здійснюваними з метою протидії фінансовим правопорушенням. Окремі суб'єкти контролю та моніторингу, а також регулювання й нагляду наділені адміністративними юрисдикційними повноваженнями, зокрема щодо розгляду справ про адміністративні правопорушення в галузі фінансів. Така процесуальна компетенція, на відміну від діяльності щодо контролю, моніторингу, регулювання й нагляду, урегульована окремим нормативно-правовим актом – Кодексом України про адміністративні правопорушення, що визначає потребу у виділенні суб'єктів, уповноважених розглядати справи про адміністративні правопорушення в галузі фінансів.

2.3. Адміністративно-правові форми й заходи протидії фінансовим правопорушенням

Виклики й небезпеки воєнного стану в Україні, які безпосередньо негативно впливають на стан світової безпеки, визначаючи потребу в перегляді державної політики, зокрема у фінансовій сфері, та розробки й застосування сучасних заходів захисту національних інтересів обумовлюють пошук та оновлення форм і процедур протидії фінансовим правопорушенням із використанням правоохоронного та правозахисного потенціалу науки адміністративного права. У цьому сенсі реалізація таких функцій, як контроль (аудит), нагляд, моніторинг, здійснення протидії за допомогою застосування адміністративної відповідальності має відбуватись із врахуванням сучасних вимог до фінансової політики в Україні, яка повинна бути адаптована до наявних і перспективних викликів і небезпек.

Загально визнано мету контролю та нагляду щодо виявлення фактичної ситуації, яка існує в підконтрольному (піднаглядному) суб'єкті, порівняння поставлених цілей і можливості їхнього досягнення на наявних умовах, розробки та застосування заходів щодо приведення у відповідність діяльності підконтрольного (піднаглядного) суб'єкта поставленим цілям, а також виявлення причин наявного стану справ і вжиття заходів щодо їхнього усунення. Як слушно зазначає Г. С. Буга, «найефективнішою є така організація контрольно-наглядової діяльності, яка допомагає завчасно виявляти насамперед причини тих чи інших порушень. Безумовно, однією з основних цілей контрольно-наглядової діяльності є своєчасне виявлення різних порушень та їх винуватців, але кінцевою метою як контролю, так і нагляду все ж є виправлення та усунення порушень. Добре організована система контролю і нагляду є конструктивним інструментом управлінської діяльності» [11, с. 203].

Здійснення контролю (аудиту), нагляду, моніторингу уповноваженими державними органами, безумовно, має бути результативним і постійним, а їхні форми й порядок здійснення зазнавати змін залежно від їхніх цілей та умов. У цьому контексті привертає увагу норма п. 2 Постанови Кабінету Міністрів України від 28.09.2011 № 1001 «Деякі питання здійснення внутрішнього аудиту та утворення підрозділів внутрішнього аудиту» щодо визначення загальних вимог ефективного внутрішнього аудиту: дотримання принципів законності й ефективного використання бюджетних коштів та інших активів, осягнення результатів відповідно до встановленої мети, виконання завдань, планів і вимог щодо їхньої діяльності [36]. Вказані вимоги актуальні за будь-яких умов здійснення не лише внутрішнього аудиту, а можуть бути віднесені до аудиторського фінансового контролю загалом.

Про вплив наявних умов життєдіяльності держави на зміни у формах і порядку здійснення контролю (аудиту), нагляду, моніторингу свідчать такі дані.

До військової агресії росії в Україні на порядку денному для забезпечення функціонування бюджетної системи постійно здійснювались заходи щодо бюджетної прозорості. З 2017 року, коли Україна почала постійно підвищувати

бюджетну прозорість, були досягнуті відчутні результати, які позначили позиції в рейтингу Індексу відкритості бюджету за 2021 рік, що становила 23-тю серед 120 країн. Україна також приєдналась до групи країн з доступною бюджетною інформацією та належним бюджетним наглядом, а нагляд упродовж усього бюджетного процесу забезпечений діяльністю Рахункової палати. Серед проблем виділялись: узгодження із законодавством ЄС законодавства щодо податку на додану вартість і акцизних зборів, а також правил протидії ухиленню від сплати податків, узгодження митних процедур, оновлення ІТ-інфраструктури митної адміністрації до рівня сумісності з ІТ-системами ЄС, фрагментація публічних інвестицій, недостатній рівень їхньої належної обачності й інституційних механізмів [117]. Сучасні умови воєнного стану та стану економіки й фінансової системи в Україні визначили розробку й прийняття трьох основних комплексних стратегічних документів у рамках реформи у сфері управління державними фінансами: Стратегія реформування системи управління державними фінансами на 2022–2025 роки, Національна стратегія доходів до 2030 року та Середньострокова стратегія управління державним боргом на 2024–2026 роки [117]. Спрямованістю реалізації цих документів є сприяння фіскальній стійкості України, а також боротьбі з ухиленням від сплати податків та податковим шахрайством (Національна стратегія доходів на 2024–2030 роки); забезпечення макрофінансової стабільності, зміцнення належного врядування та управління державними фінансами, просування в напрямі подальшої гармонізації із законодавством Європейського Союзу (Національна стратегія доходів до 2030 року) [117].

Трансформація цілей і завдань держави в напрямі забезпечення фінансової стійкості України в умовах воєнного стану визначає потребу в поглибленому аналізі адміністративно-правового регулювання й організаційних основ реалізації суб’єктами протидії фінансовим правопорушенням основних функцій, серед яких виділені контроль (аудит), нагляд, моніторинг. Особливе місце під час здійснення адміністративно-правової протидії посідає реалізація процедур притягнення до адміністративної відповідальності за порушення в галузі фінансів. Предмет,

форми, методи й процедури реалізації перелічених неюрисдикційної та юрисдикційної функцій у протидії фінансовим правопорушенням мають особливості, визначені правовим статусом, цільовим призначенням створення та функціонування, завданнями кожного державного органу.

У ч. 1 ст. 1 Закону України «Про Рахункову палату» викладено конституційну норму ч. 1 ст. 98 щодо призначення функціонування Рахункової палати [150]. Конституційно-правовий статус Рахункової палати характеризується як постійно діючого органу контролю, який підпорядкований і підзвітний Верховній Раді України, самостійно здійснює свою діяльність незалежно від будь-яких інших державних органів. Повноваження Рахункової палати поширюються на Верховну Раду України, органи виконавчої влади, Національний банк України, Антимонопольний комітет України, Фонд державного майна та інші державні органи. Рахункова палата контролює місцеві державні адміністрації, органи місцевого самоврядування, суб’єкти господарювання незалежно від форми власності, якщо вони одержують, перераховують, використовують кошти Державного бюджету України або мають частку в їхньому статутному фонді, використовують об’єкти державної власності або управляють ними. Об’єктом контролю Рахункової палати є утворення й погашення внутрішнього та зовнішнього державного боргу, законність надання позик державам, міжнародним організаціям і одержання кредитів від іноземних держав, міжнародних фінансових організацій і позик, які не передбачаються Державним бюджетом України [73, с. 675–676].

У період воєнного стану функціональне призначення Рахункової палати було сконцентроване на першочергових проблемах контролю за функціонуванням фінансової системи держави та реалізації вимог євроінтеграції в межах наданих чинним законодавством повноважень. Так, зазначається здійснення з липня 2023 року 13 аудитів, з яких сім стосувались «питань використання коштів проєктів, що підтримуються позикою Міжнародного банку реконструкції та розвитку, а два аудити ефективності стосувалися застосування прямої бюджетної підтримки США, наданої на початку повномасштабного вторгнення росії, для

запобігання колапсу та збереження стресостійкості української системи медичних послуг та другий аудит, що стосувався питань забезпечення життєво важливих потреб населення України в умовах війни». Упродовж 2023 року було перевірено й проаналізовано понад 771 млрд грн і виявлено порушення й недоліки на майже 60,8 млрд гривень. За результатами контролю, проведеного 2023 року, розпочато 9 досудових розслідувань у кримінальних провадженнях та 3 повідомлення Рахункової палати скеровано для приєднання до кримінального провадження. Серед проблемних питань було виявлено відсутність перегляду видатків загального фонду за окремими бюджетними програмами, хоча ці кошти могли б бути використані для вирішення першочергових потреб суспільства [176].

Предмет контролю (аудиту), здійснюваного Рахунковою палатою, стосується надходження коштів до Державного бюджету України та їхнього використання (ч. 1 ст. 1 Закону України «Про Рахункову палату»; ч. 2 ст. 26 Бюджетного кодексу України [14]). У Методичних рекомендаціях з проведення Рахунковою палатою фінансового аудиту, затверджених рішенням Рахункової палати 22 вересня 2015 року № 5-5, виділено предмет дослідження фінансового аудиту: кошти державного бюджету; бюджетна та фінансова звітність, первинні документи, документи бухгалтерського обліку, інші документи й дані; нормативно-правові акти, розпорядчі та інші документи, які регламентують порядок надходження та використання коштів у сфері, що досліджується [92].

До повноважень Рахункової палати, які стосуються адміністративно-правової протидії фінансовим правопорушенням, потрібно віднести насамперед повноваження, які реалізуються в процедурній формі:

– здійснення державного зовнішнього фінансового контролю (аудиту). Передбачено такі етапи процесу проведення фінансового аудиту: «планування аудиту; проведення аудиту; звітування за результатами аудиту; контроль та оцінка виконання наданих за результатами аудиту рекомендацій. Кожний з цих етапів охоплює ряд послідовних дій, здійснення яких сприяє повноцінному та якісному проведенню аудиту» (розділ 2 рішення Рахункової палати 22 вересня 2015 року № 5-5) [92];

– направлення за результатами заходів державного зовнішнього фінансового контролю (аудиту) обов'язкових для розгляду рішень Рахункової палати (п. 8 ч. 1 ст. 7 Закону України «Про Рахункову палату»);

– звернення до суду в разі порушення об'єктами контролю повноважень членів Рахункової палати та посадових осіб апарату Рахункової палати, зокрема щодо усунення перешкод у реалізації таких повноважень (п. 10 ч. 1 ст. 7 Закону України «Про Рахункову палату»);

– інформування правоохоронних органів про виявлені ознаки кримінального або адміністративного правопорушення (п. 11 ч. 1 ст. 7 Закону України «Про Рахункову палату»).

Методи діяльності Рахункової палати визначені відповідно до ст. 32 Закону України «Про Рахункову палату» та можуть бути охарактеризовані як прямі. До прямих віднесено методи публічного адміністрування, які мають однозначний зобов'язальний вплив, відсутність можливості вибору варіанта активності, більш швидке та достовірне досягнення результату; вилучення позитивної ініціативи; потреба в оперативному коригуванні; ускладнені процедури застосування, наприклад здійснення контролю та нагляду [50, с. 362]. Так, особи, які входять до складу контрольної групи Рахункової палати, під час здійснення заходів державного зовнішнього фінансового контролю (аудиту) наділені такими правами:

1) безперешкодного входження до приміщень і сховищ об'єкта контролю;

2) запитування й вивчення оригіналів документів та інших матеріалів, даних електронних носіїв, одержання у встановлений керівником контрольної групи термін копії, витягів з документів (зокрема, електронних);

3) ознайомлення з документами та матеріалами, які містять інформацію з обмеженим доступом в установленому законом порядку;

4) вимагання від посадових осіб об'єкта контролю невідкладно усунути виявлені порушення й надати у визначений строк письмову інформацію про це;

5) отримання від посадових осіб об'єкта контролю усних і письмових пояснень;

6) за рішенням суду опечатування кас і касових приміщень, складів, комор, архівів, інших приміщень об’єкта контролю, вилучення документів із складанням відповідного акта й опису вилучених документів (ч. 1 ст. 32 Закону України «Про Рахункову палату»).

Наступним суб’єктом адміністративно-правової протидії фінансовим правопорушенням, який віднесено до групи суб’єктів контролю (аудиту), визначено структурні підрозділи внутрішнього аудиту розпорядників бюджетних коштів (в особі їхніх керівників) (ч. 3 ст. 26 Бюджетного кодексу України [14]). Такий структурний підрозділ державного органу – територіального та бюджетної установи – є самостійним і створюється за рішенням керівника державного органу (п. 4 Постанови Кабінету Міністрів України від 28.09.2011 № 1001).

До ознак внутрішнього контролю та внутрішнього аудиту, які дають змогу внести його до діяльності щодо адміністративно-правової протидії фінансовим правопорушенням і безпосередньо впливають на межі та предмет протидії, належать:

– здійснення особливим суб’єктом – самостійним структурним підрозділом державного органу – розпорядника бюджетних коштів;

– ухвалення рішення щодо його створення покладається на керівника державного органу;

– організація внутрішнього контролю та внутрішнього аудиту здійснюється керівником державного органу (абзац перший частини третьої ст. 26 Бюджетного кодексу України [14]). Водночас керівник під час формування системи внутрішнього контролю впроваджує політику, «правила і заходи, які забезпечують функціонування, взаємозв’язок та підтримку всіх елементів внутрішнього контролю і спрямовані на досягнення визначених мети (місії), стратегічних та інших цілей, завдань, планів і вимог щодо діяльності установи» (абзац четвертий п. 2 постанови Кабінету Міністрів України від 12.12.2018 № 1062 «Про затвердження Основних засад здійснення внутрішнього контролю розпорядниками бюджетних коштів» [138]);

– встановлені елементи системи внутрішнього контролю, які є взаємопов’язаними та стосуються всієї діяльності й фінансових і нефінансових процесів в установі: внутрішнє середовище (управлінські процеси в установі, включно із кадровими, фінансовими, інформаційними ресурсами); управління ризиками (ідентифікація, оцінка, встановлення способів реагування для виявлення нових ризиків і таких, що зазнали змін); заходи контролю (управлінські дії щодо впливу на ризики задля досягнення установою визначених мети (місії), стратегічних та інших цілей, завдань, планів і вимог щодо діяльності); інформація та комунікація (інформаційний і комунікаційний обмін); моніторинг (відстеження стану організації та функціонування внутрішнього контролю загалом та/або окремих його елементів) (п. 5 постанови Кабінету Міністрів України від 12.12.2018 № 1062 «Про затвердження Основних засад здійснення внутрішнього контролю розпорядниками бюджетних коштів»);

– визначено об’єкт аудиту: діяльність державних органів, їхніх територіальних органів, підприємств (зокрема, суб’єктів господарювання, у статутному капіталі яких державна частка забезпечує державі право вирішального впливу на господарську діяльність), установ та організацій, які належать до сфери його управління, і заходи, що здійснюються керівниками таких органів, підприємств, установ та організацій для забезпечення ефективного функціонування системи внутрішнього контролю (п. 2 Постанови Кабінету Міністрів України від 28.09.2011 № 1001 «Деякі питання здійснення внутрішнього аудиту та утворення підрозділів внутрішнього аудиту» [36]);

– правовими формами внутрішнього контролю та внутрішнього аудиту визначено висновки та рекомендації (п. 4 Постанови Кабінету Міністрів України від 28.09.2011 № 1001);

– основні завдання полягають у наданні об’єктивних і незалежних висновків і рекомендацій щодо: «функціонування системи внутрішнього контролю та її удосконалення; удосконалення системи управління; запобігання фактам незаконного, неефективного та нерезультативного використання бюджетних коштів та інших активів; запобігання виникненню помилок чи інших недоліків у

діяльності державного органу, його територіальних органів, підприємств, установ та організацій, що належать до сфери його управління» (п. 4 Постанови Кабінету Міністрів України від 28.09.2011 № 1001).

Податковим кодексом України закріплено статус контролюючих органів, якими визначено податкові органи (центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну податкову політику, його територіальні органи) та митні органи (центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну митну політику, його територіальні органи) (підпункти 41.1.1, 41.1.2 пункту 41.1 статті 41 ПКУ) [118]. Правовий статус Державної податкової служби України, згідно із постановою Кабінету Міністрів України від 06.03.2019 № 227, визначено як «центральний орган виконавчої влади, діяльність якого спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України через Міністра фінансів і який реалізує державну податкову політику, державну політику з адміністрування єдиного внеску на загальнообов'язкове державне соціальне страхування» (п. 1 Положення про Державну податкову службу України [94]). Функції Державної податкової служби України як контролюючого органу в Податковому кодексі України диференційовані залежно від інституційного рівня побудови: 1) загального переліку функцій, який стосується всіх ланок, відповідно до ст. 19-1; 2) «центрального органу виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну фінансову політику, в частині забезпечення формування та реалізації податкової та митної політики» – ст. 19-2; 3) державних податкових інспекцій – ст. 19-3 [22, с. 216].

Податковий контроль як вид фінансового контролю набуває його рис і разом з іншими видами фінансового контролю забезпечує рух публічних коштів, бере участь у розподілі сукупного суспільного продукту. Спрямованість податкового контролю – встановлення правопорядку в податковій сфері, що полягає в діяльності уповноважених державою суб'єктів щодо визначення стану дотримання норм податкового законодавства, а також реалізація правоохоронної функції в податковій сфері. Така функція здійснюється через виявлення, дослідження та припинення відхилень від норм податкового законодавства в

діяльності осіб, на яких покладено податковий обов’язок, з метою притягнення винних до відповідальності [82, с. 40–41]. Особливості податкового контролю полягають у вужчому, порівняно із фінансовим контролем, предметом регулювання, вужчими метою, завданнями, складом суб’єктів, об’єктом та інших елементів. Предметом регулювання податкового контролю є «формування публічних фондів, що й визначає його потребу на відповідних стадіях руху сукупного суспільного продукту» [82, с. 40].

До заходів здійснення податкового контролю, які стосуються адміністративно-правової протидії фінансовим правопорушенням, доцільно віднести такі:

– реалізацію контрольних повноважень у формах перевірок і звірок відповідно до вимог Податкового кодексу України;

– моніторинг контрольованих операцій та опитування відповідних осіб;

– інформаційно-аналітичне забезпечення діяльності контролюючих органів [82, с. 41–42].

Вчені виділяють такі форми податкового контролю: податковий облік і податкова перевірка. Водночас під формою податкового контролю розуміють «врегульоване нормами права зовнішнє практичне вираження й організацію контрольних дій, здійснюваних контролюючими суб’єктами на постійній основі щодо всіх суб’єктів, які підлягають такому контролю». Способами податкового контролю, які не носять самостійний характер, виділяють інформаційно-аналітичне забезпечення діяльності контролюючого органу й моніторинг контрольованих операцій [82, с. 42–43].

Варто зазначити, що чинне законодавство наділяє Державну податкову службу України, Національний банку України повноваженнями щодо здійснення валютного нагляду за дотриманням резидентами та нерезидентами валютного законодавства. Такий нагляд здійснюється опосередковано та не передбачає втручання у фінансову діяльність суб’єктів, які здійснюють валютні операції, за винятком випадків, коли потрібно запобігти валютним операціям, які

здійснюються із порушенням валютного законодавства (чч. 3, 4 ст. 11 Закону України від 21.06.2018 № 2473-VIII «Про валюту і валютні операції» [126]).

Державна митна служба України виконує функції контролюючого органу в розумінні ст. 41 ПКУ в разі перевірки правильності нарахування та сплати платежів, що сплачуються у зв'язку із перетинанням митного кордону України: податку на додану вартість, мита та акцизного податку [22, с. 217]. Водночас усі порушення митних правил завдають шкоду не тільки митним, а й фінансовим інтересам держави, забезпечення яких потребує застосування державою більш ефективних, за наявних умов, заходів і засобів. Так, 09.12.2023 було ухвалено Закон України № 3513-IX «Про внесення змін до Кримінального та Кримінального процесуального кодексів України щодо криміналізації контрабанди товарів». Зазначеним Законом внесено зміни до двох статей Кримінального кодексу України, а саме до статті 201 «Контрабанда культурних цінностей та зброї» та статті 201-1 «Контрабанда лісоматеріалів та цінних порід дерев», а також Кримінальний кодекс України доповнюється двома новими статтями, а саме статтею 201-3 «Контрабанда товарів» та статтею 201-4 «Контрабанда підакцизних товарів» [93, с. 532]. До ухвалення цього Закону була передбачена адміністративна відповідальність, що не могло забезпечити належний захист митних та, зрештою, фінансових інтересів держави, що визнано на європейському рівні. Так, одна з умов Єврокомісії перед наданням Україні останнього 2023 року траншу макрофінансової допомоги була пов'язана із потребою в криміналізації контрабанди товарів [51].

Державною митною службою України було підготовлено проєкт Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо підвищення інституційної спроможності митниці», яким пропонувалося внести зміни до законодавства України з метою надання органам Державної митної служби України повноважень з проведення оперативно-розшукової діяльності та досудового розслідування у справах про контрабанду товарів (зокрема, підакцизних) і недостовірне декларування товарів.

Підготовка цього законопроєкту свідчить про потребу в пошуку способів не тільки розширення повноважень Державної митної служби України у сфері боротьби з контрабандою, але й про вдосконалення інституційної побудови Служби, сучасний статус якої закріплено постановою Кабінету Міністрів України від 06.03.2019 № 227 «Про затвердження положень про Державну податкову службу України та Державну митну службу України» [141] як «центрального органу виконавчої влади, діяльність якого спрямовується та координується Кабінетом Міністрів України через Міністра фінансів, який реалізує державну митну політику, державну політику у сфері боротьби з правопорушеннями під час застосування законодавства з питань митної справи» (п. 1 Положення про Державну митну службу України).

Національною стратегією доходів до 2030 року (розпорядження Кабінету Міністрів України від 27 грудня 2023 року № 1218-р) передбачено розбудову правоохоронної функції митних органів за такими напрямами:

«– Українська митниця стане Східною митницею ЄС (наддержавна функція в рамках ЄС);

– Унормування кримінальної відповідальності за контрабанду та недостовірне декларування;

– Встановлення адміністративних штрафів за порушення митних правил;

– Надання митним органам повноважень для оперативного розшуку та досудового розслідування контрабанди» [101].

Державну аудиторську службу України віднесено до групи суб’єктів контролю (аудиту) серед суб’єктів адміністративно-правової протидії фінансовим правопорушенням на підставі статей 1–3 Закону України «Про основні засади здійснення державного фінансового контролю в Україні» [148], постанови Кабінету Міністрів України від 03.02.2016 № 43, якою затверджено Положення про Державну аудиторську службу України [140]. Державна аудиторська служба (далі – Держаудитслужба) є центральним органом виконавчої влади, діяльність якого спрямовується й координується Кабінетом Міністрів України через міністра фінансів [147] та який реалізує державну політику у сфері державного

фінансового контролю [140]. До особливостей правового статусу Держаудитслужби варто віднести її належність до правоохоронних органів, що випливає з ч. 1 ст. 2 Закону України «Про державний захист працівників суду і правоохоронних органів», в якій вказано про належність до правоохоронних органів фінансового контролю [131].

Основні завдання Держаудитслужби у сфері адміністративно-правової протидії фінансовим правопорушенням полягають у: 1) реалізації державної політики у сфері державного фінансового контролю; 2) здійсненні державного фінансового контролю, спрямованого на оцінку ефективного, законного, цільового, результативного використання та збереження державних фінансових ресурсів, необоротних та інших активів, досягнення економії бюджетних коштів [140]. Держаудитслужба реалізує державний фінансовий контроль за допомогою «проведення державного фінансового аудиту, інспектування, перевірки закупівель та моніторингу закупівлі» (ч. 2 ст. 2 Закону України від 26.01.1993 № 2939-XII «Про основні засади здійснення державного фінансового контролю в Україні»).

Стосовно Державної служби фінансового моніторингу України як суб’єкта адміністративно-правової протидії фінансовим правопорушенням варто зазначити таке. Як центральний орган виконавчої влади, діяльність якого спрямовується та координується Кабінетом Міністрів України через міністра фінансів (п. 1 Постанови Кабінету Міністрів України від 29.07.2015 № 537) [120], Державна служба фінансового моніторингу України реалізує такі завдання: збір, обробка, аналіз (операційний і стратегічний) щодо ризикованих з погляду фінансового моніторингу операцій; забезпечувальна щодо реалізації державної політики в цьому напрямі; інформаційна щодо «функціонування та розвитку єдиної інформаційної системи у сфері запобігання та протидії»; взаємодії; здійснення національної оцінки ризиків; представницька (п. 1 ч. 1 ст. 25 Закону України «Про запобігання та протидію легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, фінансуванню тероризму та фінансуванню розповсюдження зброї масового знищення» [136]; п. 3 Постанови Кабінету Міністрів України від

29.07.2015 № 537, якою затверджено Положення про Державну службу фінансового моніторингу України) [120].

Зміст і обсяг перелічених та інших завдань Держфінмоніторингу визначає фактичну його належність до системи фінансової розвідки, яка функціонує у світі та діяльність якої здійснюється відповідно до міжнародних стандартів Групи з розробки фінансових заходів боротьби з відмиванням грошей (FATF). Статус Держфінмоніторингу визначається як органу, уповноваженого Україною на виконання функцій підрозділу фінансової розвідки (ПФР, Financial Intelligence Unit, FIU), та є національним центром для отримання й аналізу підозрілої інформації щодо легалізації (відмивання) доходів, одержаних злочинним шляхом, фінансування тероризму та фінансування розповсюдження зброї масового знищення [34].

Окремо постає питання особливостей адміністративної відповідальності за порушення в галузі фінансів.

Звернення до Єдиного державного реєстру судових рішень дає змогу вказати, що за період з 01.10.2022 по 07.05.2024 у Київській області районними, міськрайонними судами було винесено 2 438 постанови у справах про порушення у сфері торгівлі, громадського харчування, послуг, у галузі фінансів і підприємницькій діяльності; порушення правил торгівлі пивом, алкогольними, слабоалкогольними напоями, тютюновими виробами, електронними сигаретами та рідинами, що використовуються в електронних сигаретах, пристроями для споживання тютюнових виробів без їхнього згоряння, серед них 15 – за правопорушення в галузі фінансів [46]. Інформація щодо судової статистики, презентованої Верховним Судом, не містить даних щодо притягнення до адміністративної відповідальності за зазначені адміністративні правопорушення.

Розділ II КУпАП має назву «Адміністративне правопорушення і адміністративна відповідальність». Поняття адміністративного правопорушення нормативно визначене в ч. 1 ст. 9 КУпАП. У ст. 23 КУпАП визначено мету адміністративного стягнення та вказано, що таке стягнення є мірою відповідальності, а в ч. 2 ст. 9 КУпАП встановлено настання адміністративної

відповідальності за правопорушення, передбачені КУпАП, тільки в разі, якщо вони не зумовлюють кримінальну відповідальність.

У Конституції України закріплено правову вимогу щодо юридичної сили нормативно-правового акта, яким встановлено, серед усіх діяння, які є адміністративними правопорушеннями та відповідальність за них (п. 22 ч. 1 ст. 92 Конституції України [72]). Конституційний Суд України в мотивувальній частині рішення від 30.05.2001 № 7-рп/2001 зазначав системний зв'язок між окремими нормами Основного Закону щодо юридичної сили нормативно-правового акта, яким урегульовано деліктні відносини. Вказано, що «склад правопорушення як підстава притягнення особи до юридичної відповідальності та заходи державно-примусового впливу за його вчинення визначаються виключно законом, а не будь-яким іншим нормативно-правовим актом, що юридична відповідальність особи має індивідуальний характер, що ніхто не може відповідати за діяння, які на час їх вчинення не визнавалися законом як правопорушення, та бути двічі притягнений до юридичної відповідальності одного виду за одне й те саме правопорушення (статті 58, 61, пункти 1, 22 частини першої статті 92 Конституції України). … У такий спосіб Конституція України заборонила врегульовувати зазначені питання підзаконними нормативно-правовими актами та встановила, що лише Верховна Рада України у відповідному законі має право визначати, яке правопорушення визнається, зокрема, адміністративним правопорушенням чи злочином, та міру відповідальності за нього» (абз. 6, 7 ч. 2 мотивувальної частини) [177].

Цитована правова позиція Конституційного Суду України має ключове значення для врегулювання адміністративно-деліктних відносин у галузі фінансів, враховуючи положення про винятковість закону як нормативного акта вищої юридичної сили для встановлення юридичного складу адміністративних правопорушень і відповідальності за їхнє вчинення. Це означає, що підзаконні нормативно-правові акти, які ухвалені на виконання законодавчого припису, не можуть виходити за його межі, допускаючи розширене, порівняно із законом,

визначення підстав, процедури притягнення до адміністративної відповідальності, видів адміністративних стягнень.

Поняття «адміністративна відповідальність» аналізується в наукових дослідженнях, у яких передбачено обґрунтування різних підходів учених щодо розкриття його змісту. Критично аналізуючи наявні наукові надбання, В. К. Колпаков обґрунтовує таке визначення цього поняття.

Адміністративну відповідальність потрібно розглядати як примусове, з додержанням встановленої процедури застосування правомочним суб'єктом передбачених законодавством за вчинення адміністративного проступку заходів впливу, які виконані правопорушником. До її основних ознак належать ті, які характеризують її як: 1) засіб охорони встановленого державою порядку; 2) нормативно визначену, що полягає в застосуванні (реалізації) санкцій правових норм; 3) наслідок винного протиправного діяння; 4) осуд правопорушника та вчиненого ним діяння; 5) примус, пов'язаний з негативними для правопорушника наслідками (морального або матеріального характеру), яких він має зазнати; 6) реалізацію у відповідних процесуальних формах [69, с. 290].

Адміністративній відповідальності за правопорушення в галузі фінансів притаманні всі перелічені В. К. Колпаковим загальні ознаки адміністративної відповідальності.

Проте важливо навести тезу вченого про наявність похідних ознак, які визначаються юридичною природою адміністративної відповідальності: 1) можливість притягнення до адміністративної відповідальності тільки в результаті вчинення адміністративного проступку; 2) адміністративна відповідальність полягає в застосуванні до винних адміністративних стягнень; 3) мета адміністративної відповідальності – виховна щодо виховання особи в дусі додержання законів, поваги до правил співжиття та превентивна щодо запобігання вчиненню нових проступків; 4) надання права притягнення до адміністративної відповідальності багатьом суб'єктам; 5) форма ухвалення акта про притягнення до адміністративної відповідальності: індивідуальна (судді або посадові особи державних органів) або колективна (виконавчі органи або

адміністративні комісії); 6) законодавством передбачено особливу процедуру притягнення до адміністративної відповідальності; 7) норми про притягнення до адміністративної відповідальності містяться в різних за своєю правовою природою актах: кодексах, законах, правилах, рішеннях місцевих рад [69, с. 291–293].

Аналізуючи адміністративну відповідальність за порушення митних правил за ст. 485 Митного кодексу України, що передбачена за «Дії, спрямовані на неправомірне звільнення від сплати митних платежів чи зменшення їх розміру, а також інші протиправні дії, спрямовані на ухилення від сплати митних платежів» [95], варто враховувати наявність основних і похідних її ознак. Внесення цього порушення митних правил до групи проступків, що посягають на правила в податковій сфері, ґрунтується на нормі п. 3.1 ст. 3 Податкового кодексу України. Визначено норми податкового законодавства, серед яких вказано про Митний кодекс України, а саме норми щодо оподаткування митом операцій з переміщення товарів через митний кордон України [118].

Хоча виділене адміністративне правопорушення в дослідженні внесено до групи адміністративних проступків, об’єкт посягань яких охоплено податковим законодавством (не суперечить чинному законодавству), проте адміністративна відповідальність має істотні особливості в правовому регулюванні підстав і процедур притягнення до адміністративної відповідальності, що визначає потребу в його виділенні серед інших адміністративних правопорушень у галузі фінансів.

Про істотні особливості адміністративної відповідальності за порушення митних правил загалом зазначав у своєму дисертаційному дослідженні В. В. Хомутянський, посилаючись на думку В. Я. Настюка щодо основних ознак такої відповідальності:

– визначення адміністративно караних порушень митних правил тільки в Митному кодексі України (гл. 68);

– цілі адміністративної відповідальності за порушення митних правил більш конкретні, порівняно із загальними цілями адміністративної відповідальності, та стосуються відносин у галузі державної митної справи;

– відсутність відповідальності в разі настання форс-мажорних обставин, підтверджених документально;

– існують особливості притягнення до відповідальності порушника, викритого на території іншої держави;

– коло суб’єктів застосування адміністративної відповідальності обмежене уповноваженими органами доходів і зборів (нині митними органами) та судами;

– передбачено тільки три види адміністративних стягнень: попередження; штраф; конфіскація;

– конфіскації підлягають предмети порушень митних правил незалежно від перебування у власності особи, яка вчинила правопорушення [194, с. 137; 100, с. 69].

В. К. Колпаков зазначає, що реально юридична відповідальність настає за наявності трьох підстав: нормативної (наявність норми, що закріплює склад порушення); фактичної (факт вчинення порушення адміністративного законодавства); процесуальної (правозастосовний, юрисдикційний, наявність процесуальних норм, що регулюють процесуальний порядок притягнення до адміністративної відповідальності) [69, с. 293].

Ці загальні положення теорії адміністративного права, обґрунтовані В. К. Колпаковим, та наукові положення, сформульовані В. Я. Настюком, дають змогу охарактеризувати адміністративну відповідальність за адміністративне правопорушення митних правил, відповідальність за яке передбачена ст. 485 Митного кодексу України.

Загальне визначення порушення митних правил, передбачене ч. 1 ст. 458 Митного кодексу України, охарактеризоване як адміністративне правопорушення, яке передбачає розкриття його складу як протиправної, винної (умисної або з необережності) дії або бездіяльності, що посягає «на встановлений цим Кодексом та іншими актами законодавства України порядок переміщення товарів, транспортних засобів комерційного призначення через митний кордон України, пред’явлення їх митним органам для проведення митного контролю та митного оформлення, а також здійснення операцій з товарами, що перебувають під

митним контролем, або контроль, за якими покладено на митні органи цим Кодексом чи іншими законами України і за які цим Кодексом передбачена адміністративна відповідальність» (ч. 1 ст. 458 Митного кодексу України [95]). Серед ознак порушення митних правил вказано специфічну ознаку об'єкта проступку, що відрізняється від об'єкта адміністративного правопорушення, уточнюючи його відповідно до вимоги забезпечення об'єктивності реагування на факт протиправного діяння в особливій сфері суспільних відносин – у сфері митної справи.

Характеризуючи порушення митних правил за ст. 485 Митного кодексу України та спираючись на загальне поняття порушення митних правил, можна сформулювати відповідне визначення щодо аналізованого проступку. Принагідно варто зазначити, що, на відміну від загального визначення, поняття порушення митних правил за ст. 485 Митного кодексу України передбачатиме визначення об'єкта такого проступку, який посягає на правила щодо сплати митних платежів, що безпосередньо впливає на стан формування доходів державного бюджету. Водночас об'єктивна сторона цього проступку прямо передбачена й полягає у вчиненні дій насамперед щодо заявлення в митній декларації неправдивих відомостей з метою неправомірного звільнення від сплати митних платежів чи зменшення їхнього розміру, а також інших протиправних дій, спрямованих на ухилення від сплати митних платежів, а так само із протиправним використанням передбачених для товарів пільг. Конкретизація таких дій вказана в диспозиції ст. 485 Митного кодексу України.

Так, до підстав адміністративної відповідальності порушення митних правил за ст. 485 Митного кодексу України, крім нормативної, виділено фактичну та процесуальну підстави. Фактичною підставою цього порушення є скоєння суб'єктом порушення, зокрема митним брокером, іншою деліктоздатною фізичною особою, яка є учасником митних правовідносин щодо сплати митних платежів. У цьому зв'язку варто звернути увагу на визначення суб'єктивної сторони аналізованого правопорушення, що передбачає обов'язкове доведення протиправної мети вчиненого правопорушення під час здійснення юридичної

кваліфікації. Вказане означає, що це порушення може бути вчинене тільки з прямими умислом, про що свідчать норми диспозиції цієї статті, якими передбачено закріплення протиправної мети вчинених дій. Водночас у судовій практиці Верховного Суду є випадки, коли в процесі ухвалення судового рішення мають місце протилежні визначення форми вини. Так, в одних рішеннях стверджується про можливість вчинення правопорушення, передбаченого ст. 485 МКУ, необережно (постанова Верховного Суду від 22.05.2018 у справі № 359/1615/16-а). Заразом є і протилежні висновки Верховного Суду щодо форми вини. У практиці Європейського суду з прав людини як джерела права в Україні зазначено, що «судова практика повинна відповідати стабільності тлумачення одних і тих самих норм права». Суд може відійти від усталеної практики, лише надавши пояснення (справа «Сєрков проти України», заява № 39766/05 від 07.07.2011) [24]. Розкриваючи фактичну підставу адміністративної відповідальності за порушення митних правил за ст. 485 МКУ, потрібно вказати ст. 491 МКУ, якою визначено підстави для порушення справи про порушення митних правил: «1) безпосереднє виявлення посадовими особами митного органу порушення митних правил; 2) офіційні письмові повідомлення про вчинення особою порушення митних правил, отримані від правоохоронних органів, а також органів, що проводять заходи офіційного контролю; 3) офіційні письмові повідомлення про вчинення порушення митних правил, отримані від митних та правоохоронних органів іноземних держав, а також від міжнародних організацій» [93, с. 409].

Наступна підстава адміністративної відповідальності за порушення митних правил за ст. 485 МКУ – процесуальна, яка реалізується процесуальними нормами Митного кодексу України та Кодексу України про адміністративні правопорушення. Відповідно до ст. 487 МКУ основним нормативно-правовим актом, який регулює провадження у справах про порушення митних правил, є Митний кодекс України, а в разі коли питання неурегульовані – згідно із законодавством про адміністративні правопорушення.

Серед особливостей адміністративної відповідальності за порушення, відповідальність за вчинення якого передбачена ст. 485 Митного кодексу України, крім вказаних вище, доцільно зазначити такі положення:

– особливий юридичний склад проступку, який характеризується: об’єктом адміністративного правопорушення, хоча і передбачає посягання на відносини щодо формування дохідної частини державного бюджету, проте конкретизовано із врахуванням сфери застосування – відносин митної справи; об’єктивною стороною проступку, яка полягає в неправомірному звільненні від митних платежів чи зменшення їхнього розміру, а так само використання з іншими, ніж заявлено, цілями товарів, щодо яких надано пільги; суб’єктом проступку може бути деліктоздатна посадова особа уповноваженої щодо здійснення митних платежів установи чи юридичної особи або фізична особа, яка набула спеціальний правовий статус щодо, зокрема, надання митно-брокерських послуг; суб’єктивною стороною проступку, що передбачає доведення умисної форми вини;

– мета адміністративної відповідальності конкретизована порівняно із загальною метою порушення митних правил та адміністративного правопорушення в галузі фінансів;

– процедура притягнення до адміністративної відповідальності урегульована Митним кодексом України, а в частині, що ним не регулюється – Кодексом України про адміністративні правопорушення. Митним кодексом України врегульовано:

а) протокол про порушення за ст. 485 МКУ як процесуальна (документальна) підстава адміністративної відповідальності. Його зміст визначено ст. 494 МКУ;

б) суб’єкти провадження у справі та їхні процесуальні повноваження: протокол складає уповноважена посадова особа митного органу, яка виявила порушення (ч. 1 ст. 494 МКУ), а перелік таких посадових осіб визначено ст. 490 МКУ (посадові особи, повноваження яких закріплені в посадових інструкціях; які мають відповідні обов’язки за посадою; уповноважені керівником митниці або керівником Державної митної служби України посадові особи); розглядають

справу та ухвалюють рішення районні, районні в місті, міські чи міськрайонні суди (судді) (ч. 2 ст. 522 МКУ). Серед осіб, які беруть участь у справі, відповідно до ст. 497 МКУ, передбачено: осіб, які притягуються до відповідальності, власників товарів, транспортних засобів (заінтересовані особи), представників зазначених осіб, захисників, свідків, експертів, перекладачів, понятих [93, с. 412];

в) зміст постанови у справі (передбачено ст. 527 МКУ);

г) процедуру провадження, визначену розділом XIX МКУ, зокрема зміст протоколу, процедуру складання та супроводжувальні процедури – чч. 2–11 ст. 494 МКУ, особливості розгляду справи судом – ст. 528 МКУ, процесуальні дії, які можуть здійснюватися, – ст. 508 МКУ.

Під час характеристики адміністративної відповідальності за порушення в галузі фінансів варто враховувати обґрунтоване в п. 1.2 узагальнене поняття адміністративного правопорушення в цій сфері та врегулювання чинними матеріальними нормами відносин, які є об’єктом посягання. У цьому зв’язку потрібно зазначити про розгалуженість нормативних приписів із наявністю основних законодавчих актів, які регулюють окремі види відносин у галузі фінансів і спрямовані на забезпечення єдиної державної політики у відповідних сферах. Така розгалуженість безпосередньо позначається на врегулюванні підстав і процедур притягнення до адміністративної відповідальності, що безпосередньо впливає на юридичну кваліфікацію вчиненого протиправного діяння та дотримання вимоги законності під час реалізації деліктних повноважень.

Як приклад, наведено норми, якими врегульовано правила у валютній і податковій сферах.

Основним нормативно-правовим актом, метою якого є «забезпечення єдиної державної політики у сфері валютних операцій та вільного здійснення валютних операцій на території України», є Закон України від 21.06.2018 № 2473-VIII «Про валюту і валютні операції» [126]. Кореспондуючими є закони України від 20.05.1999 № 679-XIV «Про Національний банк України» [145], від 27.02.2014 № 794-VII «Про Кабінет Міністрів України» [144], від 16.04.1991 № 959-XII «Про зовнішньоекономічну діяльність» [142], Податковий кодекс України, інші

нормативно-правові акти, які регулюють окремі питання реалізації державної політики в зазначеній сфері.

Валютне регулювання визначають як діяльність Національного банку України та в установлених випадках Кабінету Міністрів України, спрямовану на регламентацію здійснення валютних операцій суб'єктами валютних операцій і уповноваженими установами. До компетенції Національного банку України щодо валютного регулювання належить: видання нормативно-правових актів щодо ведення валютних операцій; видача, переоформлення, зупинення, поновлення, відкликання (анулювання) ліцензій на здійснення валютних операцій; встановлення лімітів відкритої валютної позиції для банків та інших установ, що купують і продають іноземну валюту; запровадження заходів захисту відповідно до Закону України «Про валюту і валютні операції»; застосування за порушення валютного законодавства заходів впливу [22, с. 88]. Згідно із п. 4 ч. 1 ст. 14 Закону України від 21.06.2018 № 2473-VIII «Про валюту і валютні операції» заходи впливу як штрафи, передбачені КУпАП, застосовуються до фізичних осіб, посадових осіб уповноважених установ, посадових осіб юридичних осіб [126]. До інших учасників валютних відносин – юридичних осіб (банків, уповноважених установ (крім банків), юридичних осіб (крім уповноважених установ) застосовуються заходи впливу, передбачені законами України «Про банки і банківську діяльність» [124], «Про валюту і валютні операції» (пп. 1–3 ч. 1, чч. 2–4 ст. 14 Закону України «Про валюту і валютні операції»).

У наукових роботах, присвячених дослідженню валютних правовідносин, проблем реалізації валютної політики серед нагальних питань, які потребують вирішення та негативно впливають на стан упорядкування обігу валюти, валютних цінностей, наголошуються такі питання. Зокрема, М. В. Старинський у докторській дисертації (2016 р.) зазначав наявність використання механізмів регулювання, «що базуються на адміністративно-командному підході до вирішення питань у сфері валютних відносин», наявність колізій нормативного регулювання, ухвалення нормативно-правових актів, які не лише не узгоджені між собою, а навіть мають положення, що суперечить Конституції України [167,

с. 1]. К. Е. Деменко виділяє такі загрози фінансовій сфері, як: «небезпечна структура зовнішнього боргу; загрозливий рівень доларизації економіки; неефективна структура золотовалютних резервів; недосконалість валютно-курсової політики; незаконні дії з валютними цінностями; втручання міжнародних фінансових організацій у валютну політику України» [33, с. 86]. Водночас А. М. Котенко свідчить про значне вдосконалення Національним банком України валютного регулювання через зміни бази із 56 нормативних актів до 8 та послаблення заходів валютного регулювання [22, с. 89].

Окремо постає проблема регулювання обігу криптовалют, дослідження якої на сьогодні є поодинокими. Зокрема, варто зазначити дисертаційну роботу Т. Й. Завади, присвячену фінансово-правовому регулюванню ринку криптовалют у світлі глобалізаційних процесів (2023 р.) [48]. Проблеми правового регулювання ринку криптовалют представлені в нечисленних наукових публікаціях. Так, Д. М. Ворон, І. Г. Жигальов, В. С. Ткачов у своїй статті, присвяченій цій проблемі, називають «таких науковців, як М. П. Березіна, А. В. Бєліч, А. П. Дьяков, Б. С. Івасіна, Д. А. Кочергін, Л. М. Красавіна, С. В. Криворучко, Ю. С. Крупнов, С. В. Міщенко, А. М. Мороз, І. В. Пенькова, М. І. Савлук, І. О. Трубін, В. М. Усоткін, М. С. Шаренко та ін.» [27, с. 390]. Питання про правове регулювання обігу криптовалют безпосередньо стосується проблеми юридичної відповідальності за порушення відповідних правил, враховуючи опосередковане регулювання правового статусу криптовалют та, відповідно, фактичну відсутність охоронних норм, хоча впровадження регулювання обігу криптовалюти Україна відповідає рекомендаціям FATF. Проблема упорядкування правового статусу криптовалюти поглиблюється й тим, що цей ринок функціонує в Україні без обмежень і не є контрольованим. До того ж існує можливість обміну віртуальної криптовалюти на валютні цінності, цінні папери, послуги, що фактично легалізує віртуальні активи [27, с. 390–391]. 2022 року був ухвалений Закон України «Про віртуальні активи», який має набрати чинності «з дня набрання чинності законом України про внесення змін до Податкового кодексу України щодо особливостей оподаткування операцій з віртуальними активами»

(п. 1 розділ VI «Прикінцеві та перехідні положення»), ним передбачено зміни до нормативно-правових актів, якими врегульовано такі відносини: валютні, у сфері банківської діяльності, щодо захисту прав споживачів, дозвільної системи у сфері господарської діяльності, антикорупційне законодавство, щодо «запобігання та протидію легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, фінансуванню тероризму та фінансуванню розповсюдження зброї масового знищення» [127].

Згідно із п. 3.1 ст. 3 Податкового кодексу України до податкового законодавства належать норми Конституції України, цього Кодексу, Митного кодексу України (у частині оподаткування митом операцій з переміщення товарів через митний кордон України), міжнародні договори з питань оподаткування, ратифіковані у встановленому законодавством порядку, нормативно-правові акти, ухвалені на підставі та на виконання Податкового кодексу України, законів з питань митної справи, рішення Верховної Ради Автономної Республіки Крим, органів місцевого самоврядування з питань місцевих податків і зборів, ухвалених за правилами, встановленими Податковим кодексом України [118].

Характеризуючи питання співвідношення матеріального й процесуального у відносинах із притягнення до юридичної відповідальності порушників податкового законодавства, О. О. Мамалуй слушно зазначає, що «факт порушення податково-правової норми безпосередньо не зумовлює виникнення юридичної відповідальності» [87, с. 13]. Для настання юридичної відповідальності, до якої може бути притягнена особа за порушення податкового законодавства, мають бути одночасно дотримані такі умови: 1) нормативне визначення (тобто наявність норми, що регулює податкові відносини); 2) вчинене протиправне діяння (дія або бездіяльність); 3) наявність норми, що передбачає юридичну відповідальність за вчинене протиправне діяння; 4) наявність відповідних юрисдикційних повноважень у особи, яка застосовує деліктне законодавство. Дотримання цих умов є підставою виникнення процесуальних відносин з приводу притягнення до адміністративної відповідальності. Водночас О. О. Мамалуй вказує на наявність наступних винятків із цього загального правила [87, с. 14]. Проте про ці винятки

дослідник свідчить з огляду на визнання того, що за порушення податкового законодавства винна особа може бути притягнена до кримінальної, адміністративної чи фінансової відповідальності, що відповідає п. 111.1 ст. 111 ПКУ. Такий підхід позначається насамперед на використанні О. О. Мамалуєм словосполучення «податкова відповідальність» та визнанні спільного для усіх видів порушень податкового законодавства об'єкта – «порушення встановленого законом порядку оподаткування, який забезпечує завдяки надходженню податків, зборів, платежів формування дохідної частини державного чи місцевих бюджетів, а також державних цільових фондів» [87, с. 14]. Серед особливостей врегулювання об'єктивної сторони порушення податкового законодавства дослідник виділяє норму п. 112.1 ст. 112 ПКУ, якою передбачено можливість збігу об'єктивної сторони цього порушення «із об'єктивною стороною злочину або адміністративного правопорушення, що спричиняють кримінальну або адміністративну відповідальність» [87, с. 14].

Спираючись на науковий підхід В. К. Колпакова щодо підстав юридичної відповідальності [69, с. 293], потрібно виділити підстави адміністративної відповідальності за порушення в галузі фінансів:

– нормативна підстава визначена КУпАП, кореспондуючими нормами основних законодавчих актів – кодексів, законів, якими врегульовані відносини щодо реалізації державної політики в конкретній сфері фінансової діяльності та нормами підзаконних актів, ухвалених на виконання законодавчих приписів;

– фактична підстава полягає в наявності факту вчиненого протиправного діяння в галузі фінансів, що виявляється в його юридичному складі. Юридичний склад адміністративних правопорушень у галузі фінансів відрізняється за об'єктивною стороною, яка відповідає характеру діяння, а у випадках, прямо передбачених у диспозиції норми, якою закріплено склад правопорушення, – враховує негативні наслідки вчиненого проступку та причинний зв'язок між проступком і наслідками. Зокрема, ст. 166-5 КУпАП передбачено адміністративну відповідальність за порушення банківського, валютного законодавства, законодавства у сфері державного регулювання ринків небанківських фінансових

послуг, законодавства щодо переказу коштів в Україні, нормативно-правових актів Національного банку України або здійснення ризикових операцій, що зумовлює негативні наслідки як загрози інтересам кредиторів банку;

– процесуальна підстава, що передбачає врегулювання процедури притягнення до адміністративної відповідальності. На відміну від процесуального порядку притягнення до адміністративної відповідальності за порушення митних правил за ст. 485 МКУ, коли провадження у справі врегульоване МКУ, а в частині, яка неврегульована, – КупАП, то притягнення до адміністративної відповідальності за інші види порушень у галузі фінансів урегульовані КУпАП, а інші законодавчі акти щодо врегулювання окремих видів відносин у галузі фінансів, які є об’єктом посягання, конкретизують приписи КУпАП. Зокрема, процесуальні повноваження посадових осіб Національного банку України щодо притягнення до адміністративної відповідальності за порушення за ст. 166-5 КУпАП реалізуються із врахуванням норм Закону України «Про банки і банківську діяльність» [124], яким передбачено нагляд Національного банку України за банками й банківською діяльністю, а перелік правопорушень містить справи, які розглядають його посадові особи. Вказане означає повноваження посадових осіб Національного банку України щодо виявлення правопорушень під час здійснення нагляду, складання протоколів [188]. Такі норми відповідають нормам ч. 2 ст. 255, 234-3 КУпАП, якими встановлено компетенцію щодо, відповідно, складання протоколу та розгляду справи про адміністративне правопорушення за ст. 166-5 КУпАП.

Серед особливостей адміністративної відповідальності за порушення в галузі фінансів доцільно зазначити такі положення:

– у юридичних складах зазначених проступків виділяють видові об’єкти, які є різними для різних видів проступків. Об’єднуючими для всіх видів адміністративних правопорушень у галузі фінансів є загальний і родовий об’єкти. Суб’єктом проступку може бути деліктоздатна: фізична особа; посадова особа уповноваженої установи; посадова особа юридичної особи; фізична особа, яка

набула спеціальний статус у фінансових правовідносинах. Для суб'єктивної сторони проступку характерною є здебільшого умисна форма вини;

– мета адміністративної відповідальності за порушення в галузі фінансів конкретизована, порівняно із загальною метою адміністративної відповідальності, та визначається потребою в протидії об'єкту посягання у фінансовій сфері;

– функціями адміністративної відповідальності є: виховна «або функція виправлення особи, що вчинила правопорушення, являє собою вплив на свідомість людини, що прививає їй повагу до правил та норм поведінки, що є прийнятними в суспільстві й були закріпленні у відповідних нормативно правових актах держави» [107, с. 142]. У разі вчинення адміністративного правопорушення в галузі фінансів виховна функція стосується впливу щодо поваги до правил фінансової дисципліни; попереджувальна, спрямована на спонукання суб'єктів фінансових правовідносин додержуватись фінансової дисципліни, не допускати порушень особою, яка раніше була вже притягнена до адміністративної відповідальності, усунення причин та умов вчинення таких порушень; каральна являє собою реакцію держави на порушення в галузі фінансів через застосування до порушників примусових заходів; компенсаційна (відновлювальна) дає змогу потерпілій особі або державі відновити незаконно порушенні права та майнові блага [107, с. 143]; інтегративна відображає умови для соціалізації особистості, «формує очікування або повернення розвитку особистості до правомірної поведінки – адекватних реакцій кожного учасника відносин для збереження впорядкованого суспільства» [107, с. 144];

– процедура притягнення до адміністративної відповідальності врегульована КУпАП та нормами інших законів і підзаконних актів, у яких конкретизовано особливості процедури та які стосуються врегулювання окремих видів відносин у галузі фінансів (належать до видових об'єктів проступків). Доцільно зазначити, що не завжди посадова особа, уповноважена складати протокол, має право розглядати справу про адміністративне правопорушення в галузі фінансів.

Висновки до розділу 2

1. Сформульовано поняття принципів адміністративно-правового регулювання організації та здійснення протидії фінансовим порушенням на основі визнання примату регулювального, упорядкувального впливу норми адміністративного права на відповідні відносини й таких ознак принципів, які поєднують властивості імперативності та регулятивності із спрямованістю на забезпечення системного характеру й ефективності протидії. Виділено загальні принципи адміністративно-правового регулювання протидії фінансовим правопорушенням, серед яких пріоритетним є принцип верховенства права, зміст якого розкрито на основі врахування рішення Конституційного Суду України від 02.11.2004 № 15-рп/2004.

2. Обґрунтовано поняття «суб'єкт адміністративно-правової протидії фінансовим правопорушенням», спираючись на його визнання компетентним організаційним утворенням або структурно відокремленим у межах такого утворення підрозділом. Таке праворозуміння поняття суб'єкта адміністративно-правової протидії фінансовим правопорушенням дало змогу обрати критерієм систематизації суб'єктів ознаку обсягу компетенції із виділенням основних (або провідних, або головних) і додаткових (або доповнювальних, або супроводжувальних, або супутніх) груп. Крім того, запропоновано критерієм систематизації визначити виконувані адміністративно-правові функції.

3. Адміністративно-правові форми й заходи протидії фінансовим правопорушенням виділено відповідно до компетенції окремих суб'єктів протидії (зокрема, Рахункової палати, податкових і митних органів та ін.). Здійснено характеристику й сформульовано особливості адміністративної відповідальності за порушення в галузі фінансів, а також адміністративної відповідальності за порушення митних правил згідно із ст. 485 Митного кодексу України.

РОЗДІЛ 3
СПОСОБИ РОЗБУДОВИ ЕФЕКТИВНОГО АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ТА ОРГАНІЗАЦІЇ ПРОТИДІЇ ФІНАНСОВИМ ПРАВОПОРУШЕННЯМ В УКРАЇНІ

3.1. Актуальні питання формування ефективної організації протидії фінансовим правопорушенням із врахуванням міжнародного досвіду

На сучасний стан фінансової системи України безпосередньо впливають зовнішні чинники, насамперед військова агресія росії проти України, яка безпосередньо відбивається на світовому правопорядку, зокрема у фінансовій сфері на пріоритетах фінансової політики кожної держави. Внутрішні чинники впливу обумовлені процесами, що відбуваються в економіці держави, її ресурсному забезпеченні, спроможності залучення інвестицій.

Надзвичайна складність умов, в яких функціонує наша держава, не вилучає, але визначає виклики, які постають перед нею щоденно у зв’язку із великими обсягами руйнувань інфраструктури життєзабезпечення, окупацією значної частини територій, міграцією населення в безпечні регіони, а саме за межі держави. Водночас активізовано євроінтеграційні процеси, процеси, пов’язані із реформуванням військової сфери, підготовкою до вступу до НАТО, відродженням військової промисловості, що досить важливо для виживання не тільки України, а й для формування світового, зокрема європейського, правопорядку.

Так, збитки, завдані Україні військовими діями, станом на середину 2022 року оцінювалися Світовим банком у 349 мільярдів доларів США, унеможливлено функціонування об’єктів промисловості, торгівлі, сільського господарства, сфери послуг на значній території України. Крім того, блокування морських портів росією призвело до скорочення експорту майже вдвічі, а експорту зерна, який визначав лідерські позиції України на світових ринках, – на 90 % [171, с. 76]. Е. С. Дмитренко, оцінюючи виклики й загрози, які постають

перед фінансовою системою України насамперед виділяє збитки та завдану матеріальну шкоду, зокрема фінансовій системі. Спираючись на дані всеукраїнського опитування «Оцінка шкоди, завданої воєнними злочинами Росії в Україні», вказується, що кожен третій українець зазнав матеріальних втрат, втрата бізнесу – у 28 % підприємців, втрата доходів – у кожного другого, а з них 14 % втратили практично всі доходи. Серед гуманітарних наслідків війни росії проти України, на які вказували Світовий банк і Міжнародний валютний фонд, було визначено зростання рівня безробіття – до 40 %, падіння рівня реальної заробітної плати, зростання рівня бідності – від 2 до 25 %. Викликами фінансовій системі Е. С. Дмитренко називає також зростання кількості внутрішньо переміщених осіб. Як наслідок, зменшення кількості платників податків і податкових надходжень. Дослідниця вказала й на збільшення обсягу соціальних виплат з державного бюджету для надання допомоги. Водночас внутрішні джерела фінансування, насамперед податкові надходження, покривали тільки 40 % державних виплат і спрямовувались на потреби Збройних сил України та соціальну допомогу. Інші видатки фінансувались за рахунок зовнішніх надходжень. Серед проблем, які потрібно вирішувати, існують збільшення бюджетного дефіциту та, відповідно, потреби в зовнішньому фінансуванні; забезпечення видатків на оборону [39, с. 144–146].

Л. М. Маршук, М. О. Бурлака, посилаючись на Д. Гетьманцева, зазначають про заходи зі стабілізації фінансової системи України, які були запроваджені Національним банком України та Міністерством фінансів України 2022 року: обмеження зняття готівки до 100 тис. грн на добу для всіх, крім підприємств, які виконували мобілізаційні плани, а також мешканців, яким загрожувала окупація; фіксація курсу гривні до іноземних валют станом на 24 лютого 2022 року, а пізніше його коригування на 25 %; заборона вільного продажу валюти; впровадження мораторію на транскордонні перекази, крім тих, що здійснюють від імені держави; заборона на нарахування пені через несплату в термін кредитів; збільшення облікової ставки з 10 до 25 %; інтенсифікація зусиль щодо залучення грошової допомоги від міжнародних фінансових організацій; залучення коштів

громадян через продаж військових облігацій, що дало змогу фінансувати потреби ЗСУ тощо [89].

Стратегічні цілі та завдання держави щодо забезпечення фінансової стабільності в Україні в період війни та повоєнний період визначені в Національній стратегії доходів до 2030 року, схваленої розпорядженням Кабінету Міністрів України від 27 грудня 2023 року № 1218-р [152]. Першочерговою стратегічною ціллю визначено забезпечення макроекономічної та фінансової стабільності через збереження рівня мобілізації доходів і зменшення потреби в зовнішньому фінансуванні (п. 3.1). Візія та цілі Національної стратегії доходів до 2030 року стосуються податкової та митної політики й передбачають таке. Щодо податкової політики: «передбачувана та прогнозована, фіскально-нейтральна податкова система, яка враховує вимоги до інтеграції України у світову економіку як надійна податкова юрисдикція та забезпечує платникам податків можливості для виконання їх обов’язків, що потрібно для відновлення й сталого розвитку країни». Щодо митної політики: «передбачувана та прогнозована митна система на основі практики ЄС, яка стимулює підвищення якості ведення зовнішньоекономічної діяльності в Україні, забезпечує баланс безпекової функції митниці та партнерських відносин з бізнесом, інтеграцію українських підприємств у міжнародні ланцюги постачання товарів» [152].

Вказані стратегічні пріоритети держави у фінансовій сфері є критеріями визначення дієвості організації протидії фінансовим правопорушенням, підвищення якої потребує фінансова система України у зв’язку із викликами й загрозами, спричиненими військовою агресією росії.

Сутність категорії «дієвість» у її філософсько-правовому значенні розкривається через ширшу категорію «дійсність та дієвість права», які є взаємопов’язаними. Дієвість права визначається ознакою права, яка відображає не просто властивість права встановлювати правила поведінки, а й соціальний факт їхнього використання та застосування, а в організаційно-управлінському значенні дієвість пов’язана із ефективністю [19, с. 221]. Такий зміст категорії «дієвість» визначає звернення до положень теорії права щодо ефективності правового

регулювання, що обумовлене об'єктивністю правового впливу на суспільні процеси. Ефективність правового регулювання розглядають як важливий показник дієвості національної правової системи та її складових, що визначається їхньою спроможністю приводити впорядкування відносин у суспільстві до максимально можливих позитивних результатів за рахунок обґрунтованих, розумних і доцільних витрат та юридичних обмежень [20, с. 123]. В. С. Смородинський, розкриваючи зміст категорії «ефективність правового регулювання» формулює чіткі, логічні та змістовно глибокі положення про систему принципів правового регулювання, серед яких найважливішими є: доцільність (обґрунтована потреба в регулюванні певних суспільних відносин з метою їхнього впорядкування); адекватність (відповідність способів, методів і типів регулювання, ступеня жорсткості правового режиму потребі у впорядкуванні та суспільним вимогам); збалансованість (забезпечення в регуляторній діяльності балансу інтересів суб'єктів); передбачуваність (послідовність регуляторної діяльності, що дає змогу здійснювати планування людської діяльності в суспільстві); прозорість і врахування громадської думки (відкритість для фізичних та юридичних осіб дій органів державної влади на усіх етапах регуляторної діяльності, обов'язковий розгляд регуляторними органами звернень громадськості, своєчасність інформування громадськості про здійснення регуляторної діяльності). Найважливішим показником ефективності правового регулювання визначене обґрунтоване впорядкування відносин у суспільстві з урахуванням прав та інтересів усіх його членів [20, с. 124].

Сформульовані положення про систему принципів правового регулювання є основою формування теоретико-правової моделі ефективності організації протидії фінансовим правопорушенням у її правовому значенні, яку доцільно вибудовувати із врахуванням наукових поглядів щодо ефективності реалізації адміністративно-правових норм.

І. В. Болокан, досліджуючи питання критеріїв та показників ефективності реалізації адміністративно-правових норм, зазначав відсутність у доктрині єдиного підходу «до визначення категорій «критерії ефективності» та «показники

ефективності»; до виокремлення кількості й виділення конкретних критеріїв та показників ефективності; до співвідношення понять «критерії ефективності» та «показники ефективності» тощо» [7, с. 19]. Презентуючи авторський підхід, учений пропонує виділяти загальні та спеціальні показники ефективності реалізації адміністративно-правових норм. Загальними показниками пропонується визначати стан законності, рівень правопорядку тощо, тобто ті категорії, які характеризують «ефективність реалізації норм адміністративного права загалом щодо будь-якого суб'єкта адміністративного права». Спеціальні стосуються характеристики реалізації норм окремих адміністративно-правових інститутів або ефективності реалізації спеціальними суб'єктами. І. В. Болокан пропонує «дефініцію поняття «показник ефективності реалізації адміністративно-правових норм» – це наочний, підтверджений конкретними кількісними параметрами, доказ дієвості положень, закріплених в адміністративно-правових нормах: «привабливості» наданих нормою можливостей, обов'язковості закріплених нормою приписів та заборон, дієвості встановлених стимулів і санкцій» [7, с. 19].

Запропонований І. В. Болоканом підхід щодо розгляду показника ефективності адміністративно-правових норм через реалізацію таких норм доцільно підтримати, враховуючи сприйняття ефективності правового регулювання в контексті врахування соціально значимого результату правового впливу. Водночас уведення до визначення відповідного поняття кількісних параметрів викликає сумнів, враховуючи складність їхнього визначення, особливо стосовно норм окремих інститутів адміністративного права.

Визначаючи поняття ефективності організації протидії фінансовим правопорушенням у його правовому значенні, доцільно виходити не з абсолютного, а з відносного змісту показників ефективності правового регулювання.

З одного боку, такі показники вираховуються як співвідношення між реальними результатами правового регулювання та його цілями, а з іншого – між соціальним результатом і витратами та зусиллями на його отримання [20, с. 123].

Під час формулювання поняття ефективності організації протидії фінансовим правопорушенням у правовому значенні не вбачається доцільним виділяти його різні сторони (аспекти), враховуючи потребу у виділенні єдиних принципів ефективної організації протидії, на засадах яких мають бути визначені найбільш прийнятні для України моделі такої організації. Крім того, потрібно враховувати об'єктивність взаємозв'язку між цілями, витраченими ресурсами й отриманим результатом, якого прагне досягти певна структура в процесі свого функціонування, що визначає управлінську форму та соціальний зміст організації протидії фінансовим правопорушенням.

Зміст організації протидії фінансовим правопорушенням розкривається на основі усталеного погляду на сутність організації як однієї з управлінських функцій.

Організацією є впорядкування суб'єктів і об'єктів управління, системи державного управління загалом та усього процесу державно-владного впливу з метою вирішення завдань, які стоять перед державою (С. К. Гречанюк) [23, с. 916].

Хоча діяльність щодо протидії не розглядається як управління, але як і будь-яка діяльність потребує впорядкування за допомогою її організації, що має відповідати цілям і завданням її здійснення. Врахування сутності адміністративно-правової протидії фінансовим правопорушенням, категорій «організація» та «ефективність» у правовому значенні в поєднанні із їхньою управлінською формою дає змогу сформулювати поняття ефективності організації протидії фінансовим правопорушенням.

Отже, ефективність організації протидії фінансовим правопорушенням доцільно визначати як співвідношення між реальними результатами впорядкування діяльності уповноважених суб'єктів щодо гарантування безпекового середовища у фінансовій сфері, дотримання фінансової дисципліни та цілями впорядкування, а в соціальному значенні – як співвідношення між витратами на отримання належного результату від організації протидії та зусиллями, що спрямовані на його досягнення. Цілі організації протидії

фінансовим правопорушенням мають відповідати визначеним програмним документам, насамперед Національній стратегії доходів на 2030 рік, схваленої розпорядженням Кабінету Міністрів України від 27 грудня 2023 року № 1218-р. Інтегральним показником ефективності організації протидії фінансовим правопорушенням варто обрати стан правопорядку у фінансовій сфері.

Правопорядок у фінансовій сфері визначається як категорія, яка похідна за змістом щодо загальної категорії «правопорядок». Зміст загальної категорії «правопорядок» розкривається через співвідношення із правовим життям, коли правопорядок утворюється за рахунок інституціоналізації окремих моделей поведінки, визнання за ними статусу правомірної або юридично допустимої (тобто такої, що відбувається в межах розумної дискреції). Маються на увазі виокремлення в правовому житті прийнятних моделей і форм правової реальності, а також тих, що перебувають за межами прийнятності (наприклад, зловживання правом чи правопорушення). У такому значенні правопорядок формується з інститутів, які розуміються як усталені, організовані способи дії, що регулярно відтворюються в повсякденній життєдіяльності людей, або як зразки, що в суспільстві вважаються належними, законними, очікуваними, тобто отримали нормативний статус [20, с. 581–582].

У значенні правопорядку в його співвідношенні із правовим життям і структурною побудовою легітимних правових інститутів правопорядок у фінансовій сфері розуміється як виокремлені у фінансовій системі легітимні фінансово-правові інститути, якими нормативно закріплюються форми правової реальності (правової поведінки) у фінансовій сфері, набуваючи ознак законних, очікуваних, передбачуваних.

Водночас варто врахувати вплив соціальних процесів на правове життя, коли потрясіння призводять до неможливості формування правових інститутів, що зазначається як одна з причин неспроможності офіційних установ забезпечувати правопорядок [20, с. 582].

Врахування впливу соціальних потрясінь на правове життя дає змогу свідчити про властивість динамічності правопорядку взагалі та у фінансовій сфері

зокрема, що позначається на потребі в оперативному реагуванні нормотворця на чинники й наслідки впливу (не лише пов'язаного із соціальними потрясіннями, але й тими, що стосуються процесів життєдіяльності суспільства та держави). Оперативність реагування виявляється у відсутності зволікань із оновленням законодавства, що важливо, враховуючи стабілізуючий характер впливу правової норми на динаміку процесів, які відбуваються в суспільстві та державі, що дає змогу регламентувати такі процеси, вводячи їх до правового поля. Водночас враховуються ті процеси, які мають об'єктивний характер, проте певний час перебувають за межами закріплених нормою права зразків поведінки. Вказане спостерігалось на початку агресії росії проти України 2022 року, коли потрібно було оперативно врегулювати проблеми надання гуманітарної допомоги.

Визнання правопорядку у фінансовій сфері інтегральним показником ефективності організації протидії дає нагоду визначити зміст кожного принципу ефективності.

Так, до принципів ефективності організації протидії фінансовим правопорушенням варто віднести:

– доцільність. Зміст принципу доцільності означає наявність об'єктивної та обґрунтованої потреби в упорядкуванні діяльності уповноважених суб'єктів щодо протидії за допомогою її належної організації;

– адекватність, під якою розуміється відповідність форм і методів управлінської діяльності щодо організації протидії потреби в забезпеченні її ефективності. Вказане стосується насамперед предмета та меж застосування форм і заходів протидії, розподілу компетенції між суб'єктами протидії з метою забезпечення досягнення цілей і виконання завдань відповідної цілеспрямованої діяльності;

– збалансованість як вимога гарантування певного ступеня свободи під час здійснення організації протидії;

– передбачуваність – вимога забезпечення спроможності прогнозувати наслідки прийняття рішень щодо організації протидії (оцінка відбувається із

врахуванням впливу зовнішніх і внутрішніх чинників на реалізацію стратегічних завдань щодо протидії за допомогою належної організації);

– прозорість, що означає оперативність і результативність реагування на звернення з приводу порушень законності реалізації суб'єктами протидії державно-владних повноважень; результативна антикорупційна діяльність; громадський контроль.

Застосування інституційного підходу до розкриття сутності правопорядку у фінансовій сфері визначає структурування аналізу щодо моделей організації протидії фінансовим правопорушенням за такими фінансово-правовими та адміністративно-правовими інститутами: податковий контроль; митний контроль; бюджетний контроль; валютний контроль; фінансовий моніторинг; правоохоронна діяльність. Принагідно доцільно вказати про те, що перелічені інститути в цьому дослідженні розглядаються з позицій форм і заходів протидії фінансовим правопорушенням. Для пошуку способів формування підходів щодо ефективної організації протидії фінансовим правопорушенням із врахуванням міжнародного досвіду надано поглиблену увагу питанням податкового контролю, митного контролю та фінансового моніторингу.

Оцінюючи ефективність організації податкового контролю з позицій міжнародного досвіду, доцільно звернутись до наукових напрацювань Л. Г. Уртаєвої, присвячених проблемі визначення теоретико-правових засад запобігання фінансовим правопорушенням. Дослідниця зазначає про різницю у структурно-функціональній належності податкових органів як суб'єктів, наділених компетенцією щодо притягнення до відповідальності за порушення податкового законодавства: а) структурний підрозділ міністерства фінансів (Республіка Австрія, Французька Республіка, Держава Ізраїль, Республіка Польща, Португальська Республіка тощо); б) виконавчий орган у підпорядкуванні міністерства фінансів (Австралійський Союз, Ісландія, Королівство Іспанія, Королівство Норвегія, Чеська Республіка, Республіка Індія, Федеративна Республіка Бразилія тощо); в) самостійний орган виконавчої влади (Сполучені Штати Америки, Канада, Сполучене Королівство Великої Британії та Північної

Ірландії, Королівство Швеція, Республіка Болгарія та ін.) [186, с. 10]. Крім того, Л. Г. Уртаєва, спираючись на напрацювання інших дослідників, зазначає про «чотири основні варіанти організації системи виявлення, розкриття і розслідування податкових злочинів», які існують у світовій практиці: 1) компетенцією щодо розслідування кримінальних справ про податкові злочини наділені окремі підрозділи податкових органів – у Болгарії, Ізраїлі, Швейцарії, Південній Кореї, Японії; 2) існування окремо податкової поліції чи інших правоохоронних органів із спеціальними повноваженнями – у Німеччині, США, Таджикистані, Україні; 3) наділення органів фінансових розслідувань повноваженнями щодо розслідування податкових злочинів, зокрема фінансової гвардії, поліції або міліції, – у Грузії, Італії, Казахстані, Киргизії, Латвії, Румунії, Хорватії тощо; 4) надання відповідних повноважень іншим правоохоронним органам – економічній або кримінальній поліції – у Греції, Молдові, Франції, Фінляндії, Швеції [187, с. 68]. Варто наголосити, що дослідження захищене Л. Г. Уртаєвою у грудні 2021 року, а тому деякі наведені вище положення сформульовані поверхнево й потребують уточнення. Зокрема, зазначене стосується виділення окремо податкової поліції із вказівкою про Україну, що не відповідає реальній ситуації, враховуючи, що в Україні діяла податкова міліція, яку до того ж було остаточно ліквідовано у вересні 2021 року. Водночас наведені дослідницею положення про організацію функціонування податкових органів у частині компетенції щодо застосування юрисдикційних повноважень за порушення податкового законодавства викликає зацікавленість, зважаючи на пошук в Україні оптимальної моделі їхньої організації та функціонування, про що свідчать чисельні реорганізації Державної податкової служби України.

Л. Г. Уратєва більш докладно зупиняється на досвіді функціонування Фінансової гвардії Італії, компетенція якої не обмежується виявленням, розслідуванням фінансових (зокрема, податкових) злочинів, а стосується практично всіх сфер фінансово-господарської діяльності. До основних завдань Фінансової гвардії Італії належать: «здійснення податкового та митного контролю; контролю витрачання державних коштів; протидія організованій

злочинності; запобігання та протидія шахрайству; нагляд за законністю під час проведення державних закупівель; захист патентів, авторських прав; захист культурної та археологічної спадщини; організація взаємодії з іншими правоохоронними, контролюючими органами країни та ін.». Функцію загального керівництва Фінансовою гвардією здійснює міністр економіки і фінансів Італії [187, с. 69].

Однак досвід функціонування Фінансової гвардії Італії в частині концентрації повноважень у податковій і митній сферах в одному органі не може бути доречним для України. Так, Л. М. Дорофеєва доводить неефективність єдиного податково-митного органу та наголошує «на потребі в поверненні до моделі функціонування митної служби в Україні як самостійної моноструктури» [42, с. 23].

Натомість перспективним є питання про поєднання функцій митного контролю та прикордонного, що характерне не тільки для Фінансової гвардії Італії. У США функціонує Митно-прикордонна служба (Customs and Border Protection), завдання якої стосуються виконання правоохоронної та фіскальної функції. Так, до компетенції належить: «запобігання тероризму та терористичній зброї, що проникає до США, виявлення потоків нелегальних наркотиків та іншої контрабанди, виявлення спроб торгівлею людьми, арешт осіб, які намагаються в’їхати незаконно до США, регулювання та спрощення міжнародної торгівлі, …, захист інтелектуальної власності та охорона торговельного законодавства США». Фіскальна функція реалізується через стягнення митних платежів. Митно-прикордонна служба США має статус правоохоронного органу із повноваженнями щодо здійснення агентурних і розвідувальних заходів [122, с. 131]. О. І. Попівняк також зазначає діяльність Імміграційної та митної поліції (ICE) США, завданнями якої є розслідування правопорушень у митній та імміграційній сферах. Серед повноважень також виділено «виявлення, затримання та видворення нелегальних мігрантів, охорона федеральних будівель, а також забезпечення безпеки цивільної авіації через інститут федеральних повітряних маршалів (federal air marshals)». Дослідник вказує розділення повноважень щодо

забезпечення митної та імміграційної безпеки між Митно-прикордонною службою й Імміграційною та митною поліцією, результативність роботи яких залежить від рівня взаємодії [122, с. 131].

Досвід організації функціонування Фінансової гвардії Італії свідчить про ефективність концентрування (об'єднання) повноважень щодо захисту фінансових та економічних інтересів держави в одній структурі, яка, крім контрольної, виконує правоохоронну функцію. Варто зазначити досвід щодо поєднання функцій захисту митних інтересів і державного кордону в США під час організації митно-прикордонного контролю, коли Митно-прикордонна служба США та Імміграційна й митна поліція наділені компетенцією не тільки у сфері забезпечення митної безпеки, а й у інших сферах, пов'язаних із відносинами щодо захисту державного кордону. Привертає увагу водночас той факт, що, на відміну від Італії, у США контрольні й правоохоронні функції реалізують різні державні органи, але стосовно пов'язаного предмета відання, що визначає тісну співпрацю між ними, від здійснення якої залежить дієвість і результативність функціонування державних органів із відповідною компетенцією.

Вказаний вище досвід Італії та США не може бути використаний повним обсягом для оптимізації функціонування суб'єктів протидії фінансовим правопорушенням в Україні, зважаючи на особливості побудови системи органів виконавчої влади, розподіл компетенції між ними, геополітичних умов функціонування та пов'язаних із цим сучасними ризиками й небезпеками у зв'язку із повномасштабною агресією росії проти України. Проте можливість розширення взаємодії в митній сфері з метою протидії правопорушенням між Державною митною службою України, Державною податковою службою України та Державною прикордонною службою України може бути виділена як перспективний напрям удосконалення організації протидії, що набуває особливого значення в рамках Угоди про асоціацію між Україною та ЄС.

Основними цілями Угоди про асоціацію між Україною та ЄС визначено сприяння поступовому зближенню Сторін, заснованому на спільних цінностях і тісних привілейованих зв'язках; забезпечення посиленого політичного діалогу в

усіх сферах, які становлять взаємний інтерес; збереження й зміцнення миру та стабільності в регіональному й міжнародному вимірах; запровадження умов для посилених економічних і торговельних відносин, які вестимуть до поступової інтеграції України до внутрішнього ринку ЄС; посилення співробітництва у сфері юстиції, свободи та безпеки з метою забезпечення верховенства права й поваги до прав людини, а також запровадження умов для більш тісного співробітництва в інших сферах, які становлять взаємний інтерес [93, с. 480–481;182].

Л. М. Дорофеєва, формулюючи заходи щодо вдосконалення організації процедур митного контролю, зазначає потребу в реалізації рекомендацій щодо впровадження спільних прикордонних перевірок, що обумовило вивчення вченою можливості «організації спільного прикордонного та митного контролю в пунктах пропуску на державному кордоні з країнами Євросоюзу, та зауважується, що за будь-якого варіанта організації такого контролю йдеться не про спільний у значенні «одночасний» контроль посадових осіб уповноважених служб різних країн, а про послідовний безперервний контроль, що здійснюється уповноваженими контрольними службами у визначеному міжнародними угодами порядку» [42, с. 25]. Така пропозиція Л. М. Дорофеєвої свідчить про перспективність організації прикордонного контролю за участю митних органів і органів охорони державного кордону не тільки України, а й інших держав. Вказане набуває нового змісту, враховуючи приєднання України до Конвенції про процедуру спільного транзиту, яке завершилося 31 серпня 2022 року. З 1 жовтня 2022 року розпочате міжнародне застосування процедури спільного транзиту та Нової комп’ютеризованої транзитної системи (NCTS). Це означає, що відтепер буде використовуватись єдиний транзитний документ: від митниці відправлення до митниці призначення. Використання однієї транзитної декларації для доставки вантажів з однієї країни в іншу згідно із процедурою спільного транзиту [93, с. 487].

На думку Л. Г. Уртаєвої, для України прийнятним є досвід США щодо організації протидії податковим правопорушенням. Компетенцією в цій сфері наділено Федеральне податкове управління Служби внутрішніх доходів, у межах

якого функціонує Управління податкових розслідувань. Крім того, відповідною компетенцією наділені такі спеціальні державні інститути: Конгрес, прокурорські відділи Міністерства юстиції, податкові суди, а особливе місце посідають оперативні підрозділи, функціональні й інформаційно-аналітичні служби, криміналістичні лабораторії. Виділено такі три основні завдання, які має реалізувати податкова служба США: «сприяти добровільному дотриманню податкових законів; намагатися максимально задовольняти інтереси платників податків і зменшувати адміністративне навантаження на них; забезпечувати більш ефективну роботу податкової служби за рахунок удосконалення податкової системи та підвищення кваліфікації персоналу, тобто забезпечення ефективності роботи служби за рахунок якості її виконання й високого рівня кваліфікації службовців» [187, с. 70].

Підсумовуючи результати проведеного аналізу, Л. Г. Уртаєва зазначає, що в протидії податковим злочинам беруть участь такі відомства, як: податкова адміністрація; митна адміністрація; органи щодо боротьби з відмиванням коштів (включно із підрозділами фінансової розвідки); поліція; правоохоронні органи із спеціальними повноваженнями; органи прокуратури; фінансові регулятори. Дослідниця зазначає використання різних організаційних моделей структурування відомств, які реалізують функцію протидії податковим злочинам. Одна група таких організаційних моделей функціонує в межах структур із правоохоронними функціями, а інші – сформовані на основі ухвалених політичних рішень. У разі визначенні того, який саме орган буде відповідати за реалізацію функції протидії податковим правопорушенням і безпосередньо впливати на процеси міжвідомчого співробітництва, враховується можливість досягнення максимальної ефективності як від співпраці, так і від безпосередньої реалізації зазначеної функції [187, с. 71].

Сформульовані Л. Г. Уртаєвою висновки спонукають до проведення подальшого наукового аналізу наявних у світі моделей протидії фінансовим правопорушенням у частині окремих інститутів протидії. За логікою дослідження наступним можна розглядати інститут митного контролю.

Глибокий аналіз світового досвіду функціонування суб’єктів забезпечення митної безпеки провів О. І. Попівняк у своєму дисертаційному дослідженні (2020 р.). Напрацювання вченого мають бути враховані під час розробки оптимальних для України організаційних моделей протидії фінансовим правопорушенням, що передбачає не тільки визначення суб’єктів протидії, а й вирішення питання про межі здійснення протидії, її предмет і функції діяльності суб’єктів.

Дослідник виділяє такі основні функції, які реалізують правоохоронні та митні органи з метою забезпечення митної безпеки: фіскальна, правоохоронна / безпекова й інформаційна. Такий висновок О. І. Попівняк обґрунтовує на основі узагальнення функціонування систем забезпечення митної безпеки в окремих державах, зокрема США, Китаї, Великій Британії, країнах Євросоюзу, а також сусідніх з Україною державах: Туреччиною, Польщею, Румунією, Молдовою, Угорщиною, Словаччиною та ін. Автор слушно вказує на чинники прямого впливу щодо визначення пріоритетної функції (функцій), структурної побудови й організації функціонування державних органів, наділених відповідною компетенцією: геополітичне становище держави, наявні загрози в митній сфері [122, с. 181–182]. Наголошено, що специфіка побудови відповідних органів у кожному конкретному випадку визначаються: їхнім правовим статусом, метою діяльності, адміністративною підпорядкованістю. Як приклад, наведено Міністерство внутрішньої безпеки США як орган, що здійснює, зокрема, забезпечення безпеки кордону, управління імміграційними процесами тощо. Крім того, зазначено про Митно-прикордонну службу (Customs and Border Protection), Імміграційну та митну поліцію (Immigration and Customs Enforcement), Берегову охорону (Coast Guard), Службу громадянства й імміграції (Citizenship and Immigration Service), Адміністрацію транспортної безпеки (Transportation Security Administration), Адміністрацію щодо боротьби з наркотиками (Drug Enforcement Administration) [122, с. 131]. Наведені О. І. Попівняком дані щодо державних органів, які наділені повноваженнями, зокрема із забезпечення митної безпеки, дають змогу вказати про домінантну функцію забезпечення безпеки на

державному кордоні, що стосується не лише митної, а й інших пов’язаних сфер життєдіяльності держави, які безпосередньо впливають на стан національної безпеки.

Аналізуючи досвід Китайської народної республіки щодо функціонування суб’єктів забезпечення митної безпеки, О. І. Попівняком виділено: Генеральну митну адміністрацію КНР (General Administration of Customs People`s Republic of China); Міністерство загальної безпеки (Ministry of Public Security); Китайську інспекційно-карантинну службу (China Inspection and Quarantine Services). Водночас статус Генеральної митної адміністрації КНР визначається як статус центрального органу виконавчої влади (міністерства) у складі уряду КНР. До основних його завдань належать: митний контроль і постаудит, контроль у сфері захисту прав інтелектуальної власності, боротьба з контрабандою, стягнення зборів і податків тощо [122, с. 133–134].

Врахування сучасних зовнішніх ризиків і загроз митній безпеці України, розгалуженості виконуваних правоохоронними та митними органами нашої держави функцій у сфері забезпечення митної безпеки дає змогу О. І. Попівняку рекомендувати зосередити їх діяльність на виконанні безпекової / правоохоронної функції [122, с. 182].

На посилення правоохоронних функцій митних органів спрямовані пропозиції Л. М. Дорофеєвої щодо «додаткових організаційних заходів для забезпечення можливості здійснення оперативно-розшукових дій у ході спеціальних митних операцій (зокрема, міжнародних)» [42, с. 29]. Вчена, спираючись на порівняльний аналіз законодавства європейських країн, зазначає про те, що «всім митним службам Євросоюзу їх національними законодавствами надані повноваження на здійснення ОРД, а Європейська комісія вжила всіх відповідних заходів, щоб подібні повноваження були також надані й митним адміністраціям країн-кандидатів» [42, с. 29]. Як аргумент потреби в забезпеченні дієвості реалізації повноважень щодо здійснення митницями оперативно-розшукової діяльності, зазначено про меншу результативність вітчизняних методів боротьби з незаконним переміщенням предметів через кордон, ухиленням

від сплати митних платежів чи нелегальними операціями із підакцизними товарами, коли в країні ЄС за аналогічні діяння передбачені кримінальні покарання як позбавлення волі на строк до 10–15 років [42, с. 29].

На цей час повноваження органів Державної митної служби України щодо проведення оперативно-розшукової діяльності обмежені, а на потребі в посиленні інституційної спроможності митної служби постійно наголошують представники Консультативної місії Європейського Союзу в Україні (EUAM), місії Європейського Союзу з прикордонної допомоги Молдові та Україні (EUBAM), інших міжнародних інституцій. Зокрема, у листі від 31.10.2019 № 2019-EUAM-3289 Голова місії EUAM в Україні, підкреслюючи доцільність запровадження кримінальної відповідальності за контрабанду товарів, рекомендує наділити Державну митну службу України повноваженнями щодо виявлення, запобігання та розслідування контрабанди товарів. У листі зазначається, що «у кожній країні митна служба відіграє ключову роль у здійсненні контролю за потоком товарів, а тому вона може більш оперативно виявляти та розслідувати правопорушення, пов’язані з контрабандою. Здатність митної служби розслідувати контрабанду дає змогу зекономити час у процесі ініціювання розслідування». Аналогічна позиція у представників оціночних місій Митно-прикордонної служби США. Експерти митної адміністрації США констатують, що наявні повноваження з протидії контрабанді, наявні у правоохоронних підрозділах митних органів України, є недостатніми, та рекомендують розширити коло таких повноважень в частині надання права митним органам на проведення оперативно-розшукової діяльності. Ще одним аргументом щодо важливості забезпечення реальної спроможності митниць здійснювати боротьбу з контрабандою через розширення повноважень щодо здійснення оперативно-розшукової діяльності є констатація Міжнародним валютним фондом у своєму звіті «Україна: митна реформа у національній фінансовій стратегії» (вересень 2023 р.) потреби в перегляді ролі та повноважень митної служби у зв’язку із криміналізацією товарної контрабанди, коли митниця має посідати центральну роль у виявленні й переслідуванні контрабанди та інших суттєвих злочинів у митній сфері [25].

Реалізація функції боротьби з контрабандою безпосередньо пов’язана із функцією боротьби з ухиленням від сплати митних платежів, а тому питання про вдосконалення інституційної спроможності митниць щодо здійснення оперативно-розшукової діяльності є актуальним і в разі здійснення аналізу проблеми протидії фінансовим правопорушенням.

Надання митним органам в Україні статусу правоохоронних випливає з Національної стратегії доходів до 2030 року, схваленої розпорядженням Кабінету Міністрів України від 27 грудня 2023 року № 1218-р. Потрібно виділити завдання правоохоронного спрямування, про які у фінансовій сфері зазначається в межах напрямів митного адміністрування та митної політики. Вказане стосується надання підрозділам внутрішньої безпеки ДМСУ повноважень щодо оперативно-розшукової діяльності з метою підвищення ефективності викриття випадків залучення посадових осіб ДМСУ до протиправної діяльності та сприяння порушенням митного законодавства. Такі повноваження надаються в межах антикорупційних заходів і підвищення довіри до митних органів (п. 5.2.1). Надання права митним органам здійснювати ОРД та проводити досудове розслідування у справах про контрабанду товарів з метою посилення безпекової функції ДМСУ через її перетворення в правоохоронний орган відповідно до міжнародної практики, здійснення ефективної боротьби з недобросовісними суб’єктами ЗЕД, усунення дублювання правоохоронних функцій у митній сфері. Також закріплено завдання щодо вдосконалення системи адміністративної відповідальності за порушення митних правил за допомогою внесення змін до МКУ та забезпечення навчання посадових осіб митних органів, відповідальних за протидію митним правопорушенням, з метою забезпечення належного виконання оновлених норм МКУ. Перелічені заходи передбачені в межах окремого напряму митної політики щодо розбудови правоохоронної функції митних органів (п. 5.3.3) [152].

У зазначеному розпорядженні Кабінету Міністрів України від 27 грудня 2023 р. № 1207-р, яким було схвалено Національну стратегію доходів до 2030 року, затверджено план заходів, спрямованих на запобігання виникненню

та/або зменшення негативних наслідків ризиків, виявлених за результатами третьої національної оцінки ризиків у сфері запобігання та протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, фінансуванню тероризму та фінансуванню розповсюдження зброї масового знищення, на період до 2026 року. Ним передбачено конкретні заходи, спрямовані на вдосконалення нормативного забезпечення діяльності щодо боротьби з легалізацію «тіньових» доходів, одержаних злочинним шляхом, відповідно до Регламенту (ЄС) № 2023/1114 від 31 травня 2023 р. про ринки віртуальних активів (MiCA) з урахуванням стандартів Групи з розробки фінансових заходів боротьби з відмиванням грошей (FATF) (п. 1); на виконання вимог Комітету експертів Ради Європи з оцінки заходів протидії відмиванню коштів та фінансуванню тероризму (MONEYVAL) щодо дотримання Україною рекомендації 28 Групи з розробки фінансових заходів боротьби з відмиванням грошей (FATF) (п. 2); реалізації положень нових міжнародних стандартів у зазначеній сфері (п. 4). Окремо зазначено про супроводження законопроєкту про криміналізацію контрабанди товарів і підакцизних товарів, а також недостовірне декларування товарів на виконання вимог міжнародних стандартів (п. 5); виявлення та припинення фактів переміщення через митний кордон України товарів із порушенням законодавства, зокрема лісоматеріалів, грошових коштів, дорогоцінних матеріалів і каміння, культурних цінностей, наркотичних засобів, психотропних речовин, їхніх аналогів і прекурсорів за допомогою здійснення спеціальних оперативних заходів (спільних операцій) на митній території України (п. 20); здійснення заходів, спрямованих на запобігання легалізації (відмиванню) доходів від злочинів, пов’язаних із корупційними діяннями, зокрема нецільовим використанням та/або розкраданням бюджетних коштів (п. 22); здійснення заходів, спрямованих на запобігання фінансуванню тероризму та легалізації (відмиванню) доходів як частини фінансування військової агресії Російської Федерації проти України, колабораційній діяльності, пособництву державі-агресору, сепаратизму, фінансуванню терористичної діяльності, фінансуванню розповсюдження зброї масового знищення (п. 26); виявлення ймовірних фактів розкрадання гуманітарної

та іншої допомоги, яка спрямовується на протидію військовій агресії Російської Федерації проти України (п. 27) тощо. У частині міжнародного співробітництва існують заходи щодо включення Російської Федерації до «чорного списку» FATF, що передбачають підготовку аргументованих пропозицій для Групи з розробки фінансових заходів боротьби з відмиванням грошей (FATF) (п. 44). Крім того, вказано про «Ініціювання питання перед Європейською комісією, Сполученим Королівством Великої Британії та Північної Ірландії, іншими державами щодо включення Російської Федерації до переліку третіх країн із високим ризиком, які мають стратегічні недоліки у своєму режимі боротьби з відмиванням грошей і фінансуванням тероризму «third countries which have strategic deficiencies in their AML / CFT» (п. 45) [139]. Перелічені заходи є реагуванням на нові виклики, які постали перед фінансовою системою держави у зв’язку із військовою агресією росії проти України та визначають зі свого боку доцільність вивчення питання про найкращі для України міжнародні практики організації здійснення фінансового моніторингу.

Аналізуючи інституційний аспект здійснення фінансового моніторингу, доцільно виділити напрацювання експертів Transparency International, які досліджували проблему забезпечення ефективності функціонування підрозділів фінансової розвідки. Такі підрозділи були названі ключовими елементами «національних та міжнародних зусиль у сфері боротьби з відмиванням коштів і фінансуванням тероризму» й набуттям більшої важливості щодо боротьби з корупцією. Дослідники зазначали потребу в оперативній незалежності підрозділів під час реалізації їхніх повноважень як умову взаємної довіри між підрозділами, а також між підрозділами та суб’єктами первинного фінансового моніторингу, що виявляється, зокрема, у належному обміні інформацією. Водночас важливим вказано на поєднання із підзвітністю та прозорістю операційної незалежності [110].

Надаючи приклади найкращих практик функціонування підрозділів фінансової розвідки у структурі уряду в світі, експертами було вказано на США (FinCEN), Індію (FIU-IND), Південну Африку (FIC) та Аргентину (UIF-AR), які

наділені статусом центрального органу країни. Були виділені основні й додаткові функції, які реалізують ці підрозділи. Основними виділено три функції: 1) збір (отримання та запит); 2) аналіз; 3) поширення фінансової інформації щодо потенційних фінансових злочинів, як-от загальне відмивання коштів, відмивання коштів, отриманих від корупції, та фінансування тероризму. Серед додаткових функцій вказано про узагальнення інформації щодо легалізації тіньових доходів і вчинення злочинів у фінансовій сфері, яка може бути використана державними органами та в межах міжнародного співробітництва органами інших держав для здійснення оцінки ризиків, розподілу ресурсів, розробки стратегії та способів її реалізації. Крім того, до додаткових функцій віднесено «заморожування операцій, повернення активів, нагляд за санкційним режимом країни й нагляд за суб'єктами первинного фінансового моніторингу… (Пояснювальна записка Е до Рекомендації 29 FATF)». Експерти підкреслюють потребу у виконанні Рекомендацій 30 FATF і Міжнародного банку реконструкції та розвитку (далі – IBRD) 2018 щодо діяльності підрозділів фінансових розслідувань паралельно із розслідуванням кримінальних справ. Наголошено на Рекомендації FATF 29, коли підрозділ фінансової розвідки повинен мати можливість одержання додаткової інформації від підзвітних установ та своєчасний доступ до фінансової, адміністративної й правоохоронної інформації, яка йому потрібна для належного виконання своїх функцій. На додаток до вищезазначених міжнародних стандартів, які застосовують до підрозділів фінансової розвідки, група із 158 ПФР (Егмонтська Група) координує обмін інформацією щодо фінансових розслідувань, навчання, врегулювання спорів і встановлення стандартів серед своїх членів та інших зацікавлених сторін у Статуті 2013 року (оновленого 2018 року) й Принципами щодо обміну інформацією між підрозділами фінансової розвідки 2013 року. Зазначено вимогу дотримання підрозділами фінансової розвідки ризик-орієнтованого підходу під час моніторингу суб'єктів первинного фінансового моніторингу, повідомлень про підозрілі операції (STRs) та в процесі визначення пріоритетів у їхніх аналітичних завданнях (зокрема, за допомогою використання

звітування про порогові фінансові операції та зосередження уваги на високоризикових секторах) (FATF 2007) [110].

Експерти зазначають про наявність переваг і недоліків будь-якої моделі організації підрозділів фінансової розвідки у світі та про потребу у врахуванні таких чинників, як наявні ризики й ресурси кожної країни. Проте однозначним був висновок про позитивний вплив оперативної незалежності підрозділів на виконання основних функцій, потребу в здійсненні міжнародної співпраці з питань боротьби з легалізацією тіньових доходів [110].

Варто вказати про те, що протидія легалізації «тіньових» доходів, одержаних злочинним шляхом, має відбуватись на міжнародному рівні, враховуючи, що така злочинна діяльність не має кордонів. Заходи, вжиті виключно на національному або навіть на рівні Європейського Союзу без врахування міжнародного співробітництва та координації, мають досить обмежений результат. Заходи, вжиті на рівні вітчизняної правової системи в зазначеній сфері, повинні бути сумісними із заходами, вжитими Європейським Союзом, та принаймні настільки ж чіткими, як і інші заходи, які вживаються на міжнародному рівні. У вказаному напрямі суб’єкти національної системи протидії легалізації «тіньових» доходів в Україні повинні приділяти особливу увагу Рекомендаціям FATF та інструментам інших міжнародних органів, що діють у боротьбі з відмиванням грошей і фінансуванням тероризму щодо організації та здійснення протидії. З метою посилення ефективності боротьби з відмиванням грошей і фінансуванням тероризму відповідні нормативно-правові акти України повинні в певних випадках бути приведені у відповідність з міжнародними стандартами щодо боротьби з відмиванням грошей і фінансуванням тероризму та його розповсюдженням, ухваленими FATF у лютому 2012 року («оновлені Рекомендації FATF») і нормативно-правовим актом Європейського Союзу.

Дослідники зазначають потребу в забезпеченні високого рівня оперативної незалежності для вирішення завдань, покладених на державні органи, які уповноважені реалізувати функцію захисту фінансових інтересів держави. Врахування такого досвіду щодо розширення відповідних повноважень

державних органів в Україні потребує зі свого боку формування ефективного контролю за законністю їхньої діяльності. Ефективність контролю за законністю виконання розширених повноважень у напрямі забезпечення оперативної незалежності означає обґрунтування моделей підзвітності та контролю, які передбачають дієвість запобіжників надмірного втручання або неналежного впливу на оперативну діяльність, а також розробку способів реалізації таких моделей. Пов'язаною із цією є проблема меж здійснення прокуратурою функцій щодо нагляду за негласними діями органів правопорядку (п. 3 ч. 1 ст. 131-1 Конституції України).

3.2. Впровадження Концептуальної основи забезпечення фінансової безпеки як системний напрям удосконалення адміністративно-правового регулювання протидії фінансовим правопорушенням

Визначення напрямів удосконалення адміністративно-правового регулювання протидії фінансовим правопорушенням доцільно здійснювати на засадах застосування системного підходу, на основі якого протидія фінансовим правопорушенням розглядається як система, що функціонує на основі принципів, а її елементами виступають інституційна побудова суб'єктів протидії, форми й заходи протидії у взаємозв'язку між ними. Зазначену систему доцільно розглядати як складову системи вищого рівня, що стосується забезпечення фінансової безпеки.

Застосування обраного підходу обумовлює потребу у виділенні чинників впливу на систему адміністративно-правового регулювання протидії фінансовим правопорушенням і визначення напрямів її подальшого розвитку й удосконалення в системному зв'язку із проблемою забезпечення фінансової безпеки. До таких чинників впливу належать: загрози фінансовій безпеці та пріоритети державної політики щодо способів зниження їхнього негативного впливу; якість нормативного забезпечення протидії фінансовим правопорушенням; структура фінансової системи України та визначення стану правопорядку у фінансовій

сфері; дієвість функціонування суб'єктів протидії фінансовим правопорушенням; стан розподілу компетенції між суб'єктами протидії; результативність наявних форм, засобів і заходів протидії фінансовим правопорушенням; стан інформаційної взаємодії під час здійснення протидії фінансовим правопорушенням; міжнародне співробітництво в протидії фінансовим правопорушенням; можливість реалізації суб'єктами протидії превентивної функції щодо попередження фінансових правопорушень.

Оцінка стану впливу кожного з перелічених чинників на процеси, що стосуються адміністративно-правового регулювання протидії фінансовим правопорушенням у системному зв'язку із забезпеченням фінансової безпеки, обрання їхньої пріоритетності в сучасних умовах є проблемою, що потребує окремого дослідження. Водночас застосування обраного системного підходу та межі предмета наукового аналізу визначають пріоритетність проблеми формування Концептуальних основ забезпечення фінансової безпеки (далі – Концептуальні основи), у яких питання забезпечення ефективності протидії фінансовим правопорушенням становлять системоутворюючу складову. Розробка Концептуальних основ дасть змогу обґрунтувати теоретико-правову модель системної адаптації нормативного забезпечення протидії до сучасних умов, створити підґрунтя для визначення першочергових завдань, які потребують вирішення, з метою попередження виникнення супутніх проблем, пов'язаних з імовірністю виникнення додаткових ризиків функціонування фінансової системи як загалом, так і окремих її складових, а впровадження в чинне законодавство й практичну діяльність суб'єктів протидії обґрунтованих теоретико-правових положень дасть нагоду зменшити кількість та, зрештою, уникнути помилкових рішень ситуативного характеру під час здійснення організаційних заходів щодо протидії фінансовим правопорушенням. Формування Концептуальних основ не вилучає наявні програмні документи у фінансовій сфері та враховує рішення Європейського суду з прав людини, інших міжнародних інституцій.

Варто вказати про те, що пропозиція щодо розробки Концептуальних основ забезпечення фінансової безпеки не є принципово новою. О. О. Бригінець у

своїй докторській дисертації доводив доцільність розробки Концепції забезпечення фінансової безпеки та пропонував проєкт Закону України «Про основи фінансової безпеки України» [10, с. 13–14]. Водночас докторська дисертація була захищена О. О. Бригінцем 2017 року й нині є підстава формування нових теоретико-правових положень із врахуванням сучасних умов життєдіяльності України, а також предмета дослідження, що визначає аспект забезпечення правопорядку, на якому мають ґрунтуватись Концептуальні основи.

Відображення виділеного аспекту в чинниках впливу, що визначають структуру Концептуальних основ, визначає пріоритет чинників загроз фінансовій безпеці у зв'язку із військовою агресією росії проти України, запровадженням і функціонуванням воєнного стану та пов'язаною з цим державною політикою. Така пріоритетність виявляється насамперед в ухваленні програмних та стратегічно важливих нормативно-правових актів, спрямованих на забезпечення правопорядку у фінансовій сфері, поглиблений аналіз проблеми функціонування правоохоронних органів і реалізації ними компетенції у фінансовій сфері з метою охорони й захисту фінансової системи, кола, меж і предмета застосування заходів і засобів правової охорони в цій сфері. Водночас не можна ігнорувати проблеми, пов'язані із функціонуванням фінансової системи, які впливають на стан фінансової безпеки та визначають особливості відображення пріоритетності аспекту забезпечення правопорядку у фінансовій сфері в Концептуальних основах.

Тож першочерговим питанням розробки Концептуальних основ з огляду на визначені чинники впливу на систему адміністративно-правового регулювання протидії фінансовим правопорушенням постає визначення загроз фінансовій безпеці держави. Для вирішення цього питання доцільно насамперед обґрунтувати поняття фінансової безпеки держави та запропонувати пропозиції щодо впровадження в чинне законодавство.

Застосування нормативізму під час вирішення правових проблем передбачає звернення до нормативного визначення понять «національна безпека», «загрози національній безпеці», «національні інтереси», які є базовими щодо

формулювання похідного поняття «фінансова безпека держави», а також врахування наявних наукових напрацювань з метою виділення найбільш прийнятного наукового підходу до формулювання.

Нормативне визначення Законом України від 21.06.2018 № 2469-VIII «Про національну безпеку України» [146] вищезазначених понять містить такі ознаки загроз національній безпеці:

– форми виявлення: явища, тенденції, чинники;

– предмет впливу: національні інтереси («життєво важливі інтереси людини, суспільства і держави, реалізація яких забезпечує державний суверенітет України, її прогресивний демократичний розвиток, а також безпечні умови життєдіяльності і добробут її громадян» (п. 10 ч. 1 ст. 1), національні цінності;

– характер впливу – деструктивний: унеможливлення чи ускладнення або можливість цього щодо реалізації національних інтересів і збереження національних цінностей (пп. 6, 10 ч. 1 ст. 1).

Визначені Законом України «Про національну безпеку України» ознаки загроз національній безпеці мають бути покладені в основу формулювання поняття «фінансова безпека» із врахуванням предмета впливу на неї. Водночас для розкриття сутності фінансової безпеки має бути врахований її інституційний рівень: державний, регіональний, локальний, індивідуальний. Проте формування Концептуальних основ передбачає пріоритет державного рівня фінансової безпеки.

О. О. Бригінець пропонує наукове тлумачення фінансової безпеки держави, «яку потрібно розуміти як стан, за якого забезпечується належне функціонування всіх суб’єктів фінансових правовідносин у державі, що характеризується стійкістю до будь-яких реальних чи потенційних, зовнішніх та внутрішніх негативних впливів, та спроможний забезпечити ефективне функціонування національної фінансової системи, а також її поступальний розвиток» [10, с. 13–14]. До структурних елементів фінансової безпеки держави вчений відносить «бюджетну безпеку держави», «податкову безпеку держави», «боргову безпеку держави», «банківську безпеку держави», «інвестиційну безпеку держави»,

«валютну безпеку держави» [10, с. 13–15], а в окремому розділі дослідження висвітлені питання, які, по суті, розкривають основні (домінантні) чинники впливу на забезпечення фінансової безпеки: правове забезпечення, протидія корупції, детінізація економіки, економічна криза [10, с. 237–330]. Науковий погляд О. О. Бригінця щодо визначення фінансової безпеки держави сформований з огляду на пріоритет функціонального підходу до розкриття її сутності, що виявляється в урахуванні функцій суб'єктів фінансових правовідносин та якості їхньої реалізації. Такий підхід впливає і на склад елементів структури фінансової безпеки держави.

Пропозиції вченого були презентовані 2017 року та можуть становити основу подальших напрацювань у цьому напрямі з урахуванням подальших наукових досліджень, плину часу й абсолютно нових, порівняно із тогочасними, умовах життєдіяльності нашої держави та геополітичної ситуації в світі.

Звертаючись до наукових робіт концептуального характеру, підготовлених на рівні докторських дисертацій, присвячених проблемам фінансової безпеки, доцільно виділити роботу О. М. Рєзніка, присвячену розкриттю сутності та змісту адміністративно-правових засад діяльності правоохоронних органів із забезпечення фінансово-економічної безпеки України (2019 р.). Учений доводить потребу в запровадженні поняття «фінансово-економічна безпека». Як аргумент, зазначає, що поняття «фінансова безпека» є невід'ємним елементом економічної безпеки держави та дефініції «економічна безпека» як складової національної безпеки держави [156, с. 29]. Із запропонованим підходом О. М. Рєзніка можна погодитись загалом, однак такий підхід містить окремі ознаки невизначеності. Про вказане може свідчити теза дослідника про неможливість запропонувати універсальне визначення національної безпеки, враховуючи різні наукові погляди щодо розкриття змісту та різницю в розуміннях цієї категорії [156, с. 39], хоча вчений зазначає наявність усталеного визначення основою поняття «національна безпека» категорії «захищеність життєво важливих інтересів» [156, с. 37].

Наслідком змістовної невизначеності формулювання поняття «фінансово-економічна безпека» є його фактична відсутність, хоча елементи цього поняття

О. М. Рєзнік вказує. Так, зазначено, що «зважаючи на те, що економічна безпека є складовою національної безпеки, а фінансова – невід'ємний елемент економічної безпеки держави, на нашу думку, доцільно об'єднати ці поняття в одне – фінансово-економічна безпека, під час визначення якого потрібно застосовувати комплексний підхід, ураховуючи особливості понять економічної та фінансової безпеки. Крім того, зміст поняття «фінансово-економічна безпека держави» повинен охоплювати також перелік суб'єктів, які здійснюють захист фінансово-економічної безпеки держави від внутрішніх та зовнішніх загроз» [156, с. 52].

Раніше за дослідження О. М. Резніка аналогічний підхід щодо виділення фінансово-економічної безпеки пропонувала А. Ю. Ковальчук. Проте дослідниця обґрунтувала визначення відповідної категорії з позицій системно-структурних і використання загального терміна «інтерес» відповідно до його предметної складової. На думку А. Ю. Ковальчук, фінансово-економічна безпека являє собою «складну структуру, що характеризує стан об'єкта достатнім рівнем забезпеченості його фінансових та економічних інтересів (фінансова складова), захищеності його діяльності (соціальна складова) та здатності до зростання рівня його благополуччя (економічна складова)» [64, с. 6].

Враховуючи виділені вище дискусійні питання, які виникають під час опрацювання положень, запропонованих О. О. Бригінцем, А. Ю. Ковальчук, О. М. Рєзніком, можна зазначити про потребу в подальшому науковому аналізі змісту поняття «фінансова безпека».

Виділена проблема виходить за межі наукового аналізу, проте доцільно зазначити, що врахування предмета забезпечення фінансової безпеки – гарантування належного функціонування фінансової системи, стійкість до будь-яких загроз і захищеність від них – дає змогу встановити напрям подальшого наукового аналізу. Таке визначення предмета забезпечення фінансової безпеки ґрунтується на наукових роботах не тільки зазначених вище дослідників, а й інших учених – В. В. Люха, К. С. Радзівіла, І. І. Романюк тощо.

Так, В. В. Люх обґрунтовує авторське визначення фінансової безпеки держави як об'єкта адміністративно-правового регулювання та розкриває його

зміст як стан «фінансової системи країни, за якого забезпечується належне функціонування усіх суб'єктів фінансових правовідносин у державі – приватних осіб та суб'єктів публічного адміністрування, стабільність та розвиток національної фінансової системи, забезпечення зростання рівня та якості життя населення, що характеризується стійкістю до будь-яких реальних чи потенційних, зовнішніх та внутрішніх негативних впливів» [85, с. 11]. К. С. Радзівіл пропонує визначати державну фінансову безпеку через стан захищеності «фінансових інтересів особи, суспільства та держави від внутрішніх та зовнішніх загроз, який забезпечується державними органами відповідно до основних напрямів державної політики у сфері забезпечення національної безпеки держави» [155, с. 5]. На думку І. І. Романюк, під час визначення категорії фінансової безпеки потрібно виходити з її міждисциплінарного характеру, об'єктивація якого виявляється через такий стан «правового регулювання фінансової системи держави, за якого гарантується захист національних інтересів у фінансовій сфері, стабільність, розвиток та ефективність фінансової системи і її підсистем та їх захищеність від загроз незалежно від джерела походження» [158, с. 5].

Теоретичні підходи щодо визначення категорії «фінансова безпека» можна умовно систематизувати в дві групи. Одна група вчених пропонує «широкий» погляд, розглядаючи фінансову безпеку у взаємозв'язку із економічною безпекою, що дає змогу ототожнювати безпековий аспект фінансово-економічної діяльності із станом розвитку фінансової та економічної систем держави. Інша група вчених обстоює «вузький» погляд, конкретизуючи зміст фінансової безпеки через (умовно) три складових щодо фінансової системи: її належне функціонування, забезпечення розвитку, захищеність. Наявність «широкого» й «вузького» підходів до визначення змісту фінансової безпеки свідчить про складність, з одного боку, та комплексність – з іншого, цієї категорії, що визначає потребу в подальшій реалізації дослідницького потенціалу в цьому напрямі.

Звернення до чинного законодавства дає змогу вказати про те, що в Законі України від 21.06.2018 № 2469-VIII «Про національну безпеку» під час врегулювання планування у сферах національної безпеки й оборони ухвалення

окремого документа довгострокового планування, у якому має бути визначена окремо стратегія забезпечення фінансової безпеки, не передбачена. Серед таких документів вказано про: Стратегію національної безпеки, Стратегію воєнної безпеки, Стратегію громадської безпеки та цивільного захисту України, Стратегію розвитку оборонно-промислового комплексу України, Стратегію кібербезпеки України, Стратегію інтегрованого управління державним кордоном України та Національну розвідувальну програму (абз. другий ч. 3 ст. 25). Стратегією національної безпеки України серед напрямів і завдань реформування сектору безпеки й оборони не передбачено окремого положення про забезпечення фінансової безпеки, що впливає на функціонування сектору безпеки й оборони. Положення розділу V Стратегії національної безпеки України стосуються забезпечення джерел фінансування сектору безпеки й оборони та загальні положення про гарантії України в напрямі «посилення фінансової стійкості», ефективного використання бюджетних коштів, міжнародної допомоги та коштів з інших джерел, не заборонених законодавством. Водночас зазначено про мету залучення таких заходів – гарантування національної безпеки, а засобами їхнього застосування є «підвищення прозорості та впровадження сучасного фінансового менеджменту» (п. 65 розділу V Стратегії національної безпеки України) [151].

Виклики фінансовій системі та їхній вплив на національну безпеку беззаперечні.

Серед показників 2022 року, наведених у Національній стратегії доходів до 2030 року, які свідчать про виклики фінансовій системі держави, виділено: зведення нанівець здобутків від фіскальної консолідації, коли спостерігається збільшення дефіциту державного бюджету (2022 року збільшився на 602 млрд грн порівняно з 2021 роком (близько 15,7 % ВВП), державного боргу (2022 року збільшився на 1 352,4 млрд грн, або 15,0 млрд дол. США (71,6 % ВВП); збільшення витрат на оборону, що створило додатковий тиск на бюджет; скорочення податкових надходжень під час збільшення обсягу видатків (податкові надходження 2022 року скоротилися на 14,2 %, тоді як видатки зросли на 81,4 %); втрата доступу до міжнародних ринків капіталу; неможливість точно

обрахувати обсяги допомоги, кредитів та інвестицій, потрібних для відновлення країни у зв'язку із постійними терористичними атаками на об'єкти інфраструктури й виробництва, внаслідок яких втрати та руйнування щоденно зростають. Серед чинників впливу на післявоєнну відбудову країни, крім викликаних бойовими діями, виділено чинники фінансового характеру: відновлення інвестиційної активності, допомога провідних країн світу. А серед ключових напрямів відновлення зазначено про створення умов для розвитку бізнесу в Україні (кредитні та грантові програми, страхування військових ризиків тощо). Окремо вказано про потребу в проведенні виваженої фіскально-бюджетної політики, підвищенні ефективності видатків та податкового й митного адміністрування, вдосконаленні структури податків та пільг, досягненні партнерських відносин між бізнесом і державою, покращенні інвестиційного клімату та ключового значення відновлення довіри платників податків до контролюючих органів [152].

Грошово-кредитна політика центробанку відіграє важливу роль у частині виконання ресурсно-стабілізаційних завдань під час війни. Тому діяльність НБУ – регуляторна й наглядова – з початку військових дій визначила разом з урядовими установами не тільки стабільність гривні, а й стабільність фінансової системи загалом. Серед основних заходів і результатів діяльності НБУ під час воєнного стану оприлюднені такі: 1. Забезпечення належного функціоналу платіжної системи. Безперебійні електронні платежі в інтересах клієнтів, відсутність обмежень у безготівкових розрахунках; 2. Припинення проведення короткострокових тендерів із розміщення депозитних сертифікатів строком до 14 днів з метою обмеження обігу короткострокових спекулятивних грошей; 3. Регулярне адміністрування на валютному ринку. Відсутність обмежень і заборон на безготівкові розрахунки [74, с. 47]. Виділено чотири напрями функціонування фінансового сектору економіки у воєнних умовах: фінансування армії та потреб оборони; особливості обслуговування й погашення державного боргу; фінансування соціальних видатків; фінансування відновлення економіки та відбудови населених пунктів [74, с. 42].

Наведені приклади викликів фінансовій системі держави під час воєнного стану свідчать про їхній вплив на національну безпеку та про потребу у врахуванні в процесі формування пакета документів довгострокового, середньострокового та короткострокового планування у сфері національної безпеки й оборони. Вказане стосується Стратегії фінансової безпеки, яка в довгостроковому плануванні відображає основні напрями функціонування системи забезпечення фінансової безпеки концептуального характеру. У документах середньострокового та короткострокового планування мають зазначатися пріоритети забезпечення фінансової безпеки на відповідний термін із врахуванням «змін у безпековому середовищі» (абз. 5 ч. 3 ст. 25 Закону України «Про національну безпеку України»). Їх формують за підходом «від загального до конкретного» із визначенням напрямів забезпечення фінансової безпеки в середньостроковій і короткостроковій перспективах.

Опрацьовані теоретичні положення можуть бути впроваджені в чинне законодавство, що передбачає:

– доповнення ч. 1 ст. 1 Закону України від 21.06.2018 № 2469-VIII «Про національну безпеку України» пунктами 26, 27 в такій редакції:

«26) Стратегія фінансової безпеки – документ довгострокового планування, що визначає актуальні загрози фінансовій безпеці України та відповідні цілі, завдання, механізми гарантування й захисту фінансових інтересів України з метою створення умов для безпечного функціонування фінансової системи та є основою для планування й реалізації державної політики у сфері забезпечення фінансової безпеки;

27) фінансова безпека – гарантування реалізації та захищеність фінансових інтересів України від зовнішніх і внутрішніх загроз»;

– розробку й ухвалення Радою національної безпеки і оборони України рішення про Стратегію фінансової безпеки України та його затвердження указом Президента України.

Варто підкреслити складність формування Стратегії фінансової безпеки в умовах правової та організаційної невизначеності, наявності чисельних зовнішніх

ризиків і нестабільності внутрішнього середовища. Щодо останнього, йдеться про процеси формування та вдосконалення функціонування управлінського апарату, трансформацію правового поля в умовах нових завдань держави стратегічного характеру, які мають бути вирішені та впроваджені в чинне законодавство. Зважаючи на вказане, під час розробки пакета програмних документів планування щодо забезпечення фінансової безпеки мають бути враховані процеси, які відбуваються й поза фінансовим сектором, але пов'язані із ним. Вказане стосується взаємозв'язку між організацією застосування заходів контролю (аудиту), нагляду, фінансового моніторингу та здійсненням правоохоронної діяльності у фінансовій сфері, що потребує інституційної й нормотворчої спроможності державних органів вирішити конфлікти в розподілі компетенції, оптимізації суб'єктної складової управління публічною фінансовою діяльністю та взаємодії із приватним фінансовим сектором фінансової системи держави.

Водночас, враховуючи проведене дослідження змісту адміністративно-правових та організаційних засад протидії фінансовим правопорушенням, варто запропонувати основні положення, які потрібно взяти до уваги в процесі підготовки Концептуальних основ фінансової безпеки, що мають бути враховані під час розробки проєкту Стратегії фінансової безпеки України.

Одне з першочергових положень, які підлягають відображенню в Концептуальних основах, стосується визначення правових заходів, які може застосовувати держава з метою забезпечення фінансової безпеки.

Узагальнення чинного адміністративного та фінансового законодавства щодо регулювання відносин у фінансовій сфері дає змогу здійснити систематизацію правових заходів і виділити умовно чотири групи:

1) регулювальні (податки, збори, інші обов'язкові платежі, заходи, спрямовані на стимулювання інвестиційної активності);

2) дозвільні (реєстрація, ліцензування, надання документів дозвільного характеру у фінансовій сфері);

3) неюрисдикційні заходи попередження та протидії фінансовим правопорушенням (контроль (аудит), нагляд, моніторинг);

4) юрисдикційні заходи протидії фінансовим правопорушенням (адміністративна відповідальність, кримінальна відповідальність, заходи фінансово-правового примусу).

Усі перелічені вище правові заходи мають подвійну правову природу й характер, а їхнє застосування передбачає наявність охоронних гарантій.

Подальший науковий аналіз визначення положень, які можуть бути враховані під час розробки Концептуальних основ фінансової безпеки та покладені в основу розробки Стратегії фінансової безпеки, доцільно здійснювати із врахуванням напрацювань дослідників, присвячених проблемі державного регулювання економіки в післявоєнний період і які фактично стосуються проблеми забезпечення економічної безпеки [160, с. 55–67].

У разі визначення меж і предмета застосування уповноваженими державними органами правових заходів, спрямованих на забезпечення фінансової безпеки, потрібно враховувати характер впливу на ситуацію у фінансовій системі держави та наслідки застосування.

Наступне питання – формування положень про гарантії якості інституційної побудови державних органів, повноваження яких стосуються забезпечення функціонування фінансової системи держави, їхньої взаємодії із приватним сектором і міжнародними фінансовими інституціями. Критерій оцінки якості визначається у взаємозв’язку із:

– призначення фінансової системи;

– наявним станом фінансової системи та її впливом на спроможність гарантувати реалізацію державою фінансових інтересів;

– пріоритетів, визначених наявними програмними документами, зокрема Національною стратегією доходів на 2030 рік;

– безпековими спрямованістю і змістом Стратегії, що підлягає розробці.

Щодо подальшої оцінки якості інституційної побудови державних органів із визначеною компетенцією, потрібно окрему вагу надати стану побудови та функціонування державних органів, які виконують правоохоронну функцію держави у фінансовій сфері, включно із питаннями взаємодії між ними.

Учені зазначають відсутність врегулювання в чинному законодавстві питання про систему державних органів, що здійснюють правоохоронну функцію у сфері економіки, та про встановлення відповідної компетенції виключно в законах, які визначають їхній статус як правоохоронного або такого, який наділений правоохоронними повноваженнями [160, с. 55–56].

Повноваження державних органів щодо реалізації правоохоронної функції у фінансовій сфері також урегульовані в законах, що визначають їхній правовий і процесуальний статус. Водночас ставити питання про об'єднання в одній державній структурі таких повноважень і створення єдиного державного органу не є доцільним, враховуючи, що кожне чинне матеріальне та процесуальне законодавство наділяє кожен правоохоронний орган компетенцією не тільки у фінансовій, а й інших сферах життєдіяльності держави. Специфіка побудови системи органів виконавчої влади та інших державних органів в Україні (так, Національний банк України не належить до системи органі тріади влади, а конституційно-правовий статус органів прокуратури передбачає його належність до судової влади, хоча прокуратура виконує не тільки функції обвинувачення чи процесуального представництва, а й функції організації та процесуального керівництва, а також нагляду відповідно до ст. 131-1 розділу VIII «Правосуддя» Конституції України) розкривається, зокрема, через функціональний підхід у розподілі компетенції, що передбачає визначення основного (провідного) органу (органів) щодо реалізації певної державної функції (функцій) та органів, для яких відповідна реалізація не є основною, але пов'язаною із нею.

Досвід створення та функціонування Бюро економічної безпеки України (далі – БЕБ), чисельних реорганізацій податкової та митної служб засвідчив, що до питань організаційних перетворень у системі державних органів варто підходити обережно із врахуванням багатьох чинників впливу на цей процес. Так, до ухваленого 2021 року Закону України «Про Бюро економічної безпеки України» [125] станом на серпень 2024 року було внесено 5 змін, зокрема останні Законом України від 20.06.2024 № 3840-IX, і стосуються процедур відбору на посаду директора БЕБ, строків «для незалежних оцінок (аудитів) ефективності

діяльності БЕБ», процедур атестації працівників, порядку формування дисциплінарної комісії [183]. Про проблеми із ситуативним реформуванням митної служби обґрунтовано зазначали Л. М. Дорофеєва [43], О. І. Попівняк [122] та інші. Інституційні проблеми української податкової системи досліджували представники Реанімаційного пакета реформ Ю. Дороговоз, В. Дубровський [41].

Отже, під час формування наукових положень щодо інституційної реорганізації державних правоохоронних органів, які наділені, згідно із чинним законодавством, компетенцією щодо протидії фінансовим правопорушенням, доцільно:

1) критично проаналізувати їхні функції та повноваження в зіставленні із результатами застосування;

2) визначити стан взаємодії із іншими державними органами та міжнародними правоохоронними інституціями у фінансовій сфері;

3) дослідити найкращі світові практики функціонування правоохоронних органів, які наділені компетенцією у фінансовій сфері;

4) формувати пропозиції та рекомендації щодо належної інституційної побудови із врахуванням визначеного критерію оцінки якості.

Для побудови Концептуальних основ варто визначити такі завдання, вирішення яких дає змогу сформувати їх логічну структуру [160, с. 57–58]:

1) пріоритети реалізації. Сучасні умови воєнного стану визначають перевагу врахування цілей реформ, закріплених у Національній стратегії доходів до 2030 року, схваленої розпорядженням Кабінету Міністрів України від 27 грудня 2023 року № 1218-р. Водночас виникає потреба в опрацюванні пріоритетів реалізації Концептуальних основ у повоєнний період, коли після завершення війни мають бути визначені прогнозовані цілі, досягнення яких гарантуватиме функціонування фінансової системи держави;

2) виділення найбільш ефективних форм, заходів і засобів прямого й непрямого впливу на фінансову систему, які застосовуються з метою забезпечення фінансової безпеки, зокрема за допомогою здійснення протидії фінансовим правопорушенням;

3) визначення правового режиму співвідношення в застосуванні заходів прямого й непрямого впливу на фінансову систему, що потребує визначення критеріїв меж і предмета їхнього застосування;

4) виділення юрисдикційних заходів забезпечення фінансової безпеки, зокрема щодо протидії фінансовим правопорушенням і формування якісного матеріального й процесуального законодавства, що передбачає як розробку нових, так і вдосконалення наявних нормативно-правових актів. Формування якісного законодавства має бути здійснене із врахуванням рішень ЄСПЛ;

5) критичний аналіз наявної системи гарантування законності застосування державою заходів прямого й непрямого впливу на фінансову систему, визначення першочергових проблемних сфер, що потребують врегулювання, формування ефективної системи гарантування законності;

6) визначення оптимальної інституційної побудови державних органів із належним розподілом функцій і компетенції.

Кожне з перелічених вище завдань має системний, комплексний характер і може розглядатись як окремий кластер Концептуальних основ. Крім того, під час вирішення кожного завдання мають бути враховані ризики й небезпеки для фінансової системи та прогнозні тенденції, які можуть виникати. Проведення такого дослідження також є окремим кластером Концептуальних основ.

Взаємозв’язок між ними забезпечується реалізацією загальних принципів:

– гарантування дотримання національних фінансових інтересів;

– законності;

– забезпечення якісного, передбачуваного законодавства;

– дотримання вимоги стабільності функціонування фінансової системи;

– справедливості формування та впровадження заходів непрямого впливу (податків, зборів, інших обов’язкових платежів);

– доброчесності;

– взаємної відповідальності;

– гарантування реалізації права на інформацію;

– гармонізації (інтегрованості, адаптованості, імплементованості) законодавства та процедур;

– оптимізації складу державних органів, їхніх функцій і компетенції у фінансовій сфері, усунення дублювання та недопущення прогалин;

– високого рівня комунікацій і взаємодії між учасниками фінансових відносин на національному та міжнародному рівнях;

– розвитку.

Перелічені загальні принципи сформульовані із врахуванням принципів Національної стратегії доходів до 2030 року та рішень ЄСПЛ.

Так, принцип доброчесності означає нульову толерантність корупції, довіру учасників фінансових відносин до державних органів, гарантування конфіденційності інформації відповідно до законів України від 02.10.1992 № 2657-XII «Про інформацію» [143], від 13.01.2011 № 2939-VI «Про доступ до публічної інформації» [133], від 21.01.1994 № 3855-XII «Про державну таємницю» [132]. Принцип гармонізації законодавства та процедур передбачає адаптованість національного законодавства до законодавства ЄС. Насамперед зазначене стосується митного законодавства (зокрема, проєкт Закону України «Про внесення змін до Митного кодексу України щодо імплементації деяких положень Митного кодексу Європейського Союзу» (реєстр. номер 10411 від 16.01.2024) [153]). Зміст інтегрованості та розвитку застосовується в значеннях, передбачених положеннями Національної стратегії доходів до 2030 року, а саме щодо принципу інтегрованості – «Максимальне наближення політики і адміністрування до вимог міжнародних стандартів та забезпечення виконання зобов’язань, що випливають із членства України у міжнародних організаціях є запорукою тісної інтеграції України у світову економіку». Зміст принципу розвитку розкривається через політику та стратегію розвитку в значенні забезпечення підтримки «відбудови, післявоєнної реконструкції та відновлення економіки України, стимулювання розвитку її виробничого та експортного потенціалу», забезпечення інвестиційної привабливості та стимулювання притоку інвестицій, що передбачає «запровадження відповідних інструментів для

підтримки інвестицій з урахуванням тих, які використовуються в країнах ЄС» [152].

Стосовно змісту принципу взаємної відповідальності доцільно зазначити, що він розкривається в значенні високого рівня відповідальності перед суспільством і державою державних органів влади (посадових осіб) [160, с. 58], а також дотримання громадянами норм ч. 1 ст. 24, ч. 1 ст. 67, ст. 68 Конституції України. Так, ч. 1 ст. 24 Конституції України визначено рівність усіх громадян перед законом. Обов'язок кожного сплачувати податки та збори в порядку й розмірах, встановлених законом, вказано ч. 1 ст. 67 Конституції України. Варто виділити конституційну норму про обов'язок кожного «неухильно додержуватися Конституції України та законів України, не посягати на права і свободи, честь і гідність інших людей» та відсутність звільнення від юридичної відповідальності в разі незнання законів (ст. 68 Конституції України) [72].

Принцип забезпечення якісного, передбачуваного законодавства визначений у рішеннях ЄСПЛ у справах «Реквені проти Угорщини» (Rekvényi v. Hungary) (Application no. 25390/94), «Вєренцов проти України» (Vyerentsov v. Ukraine) (Application no. 20372/11), «Веніамін Тимошенко та інші проти України» Veniamin (Tymoshenko and Others v. Ukraine) (Application no. 48408/12), «Толстой-Милославський проти Сполученого Королівства» (Tolstoy Miloslavsky v. the United Kingdom) (Application no. 18139/91), «Зеленчук і Цицюра проти України» (Zelenchuk and Tsytsyura v. Ukraine) (Applications nos. 846/16 and 1075/16), «М.К. проти України» (M.K. v. Ukraine) (заява № 24867/13) [102, с. 7; 202].

Принцип високого рівня комунікацій та взаємодії на національному й міжнародному рівнях означає оперативність та якість процесів обміну інформацією про фінансову діяльність між державними органами, а також між ними та іншими учасниками фінансових відносин, між державними органами в Україні й у інших державах.

Перший елемент Концептуальних основ стосується визначення пріоритетів реалізації, що може бути здійснене не тільки через врахування цілей реформ, передбачених Національною стратегією доходів до 2030 року. Вагомість

визначення таких пріоритетів у повоєнний період обумовлює потребу у формуванні «дерева цілей» під час їхнього виділення – від тих, що мають стратегічний характер, до проміжних цілей, які забезпечують послідовність її досягнення [160, с. 59] та функціонування публічної фінансової системи.

Наприклад, у разі визначення «дерева цілей» для бюджетної системи як складової публічної системи має бути врахована її структурованість, принципи, на яких вона функціонує, згідно із Бюджетним кодексом України [14], та ризики функціонування.

Серед принципів, на яких ґрунтується бюджетна система України, набуває особливого значення принцип збалансованості, зміст якого визначено рішенням Конституційного Суду України від 27.11.2008 № 26-рп/2008. У зазначеному рішенні вказано, що «положення частини третьої статті 95 Конституції України «держава прагне до збалансованості бюджету України»… треба розуміти як намагання держави під час визначення законом про Державний бюджет України доходів і видатків та ухваленні законів, інших нормативно-правових актів, які можуть вплинути на дохідну й видаткову частини бюджету, дотримуватися рівномірного співвідношення між ними та її обов’язок на засадах справедливого, неупередженого розподілу суспільного багатства між громадянами, територіальними громадами враховувати загальносуспільні потреби, потребу в забезпеченні прав і свобод людини та гідних умов її життя» [180; 22, с. 56]. Нинішній стан фінансової системи дав змогу Е. О. Дмитренко виділити виклики й загрози, які впливають на фінансову систему України в період воєнного стану та повоєнний період: нанесені збитки та матеріальна шкода внаслідок руйнувань, «зростання державних витрат, зменшення надходжень до державного бюджету України та зростання його дефіциту». У зв’язку з цим зроблено висновок про потребу в забезпеченні збалансованості доходів і видатків державного бюджету, визначення нових джерел фінансування [39, с. 143].

Сформульовані висновки можуть розглядатись як проміжні цілі, реалізація яких потребує зі свого боку визначення цілей тактичного й оперативного характеру, послідовність досягнення яких гарантуватиме основну ціль, яка має

бути досягнена. Тим самим забезпечується не тільки системність формування напряму державної діяльності на засадах Концептуальної основи, а й чіткість реалізації його відповідних складових, що потребує визначення організаційно-правових моделей реалізації «дерева цілей»: оперативних, тактичних, проміжних та насамкінець стратегічної цілі.

Розробка та впровадження таких організаційно-правових моделей передбачає забезпечення якісним законодавством, уникнення ситуативності під час планування нормотворчої діяльності. Водночас невизначеність зовнішнього середовища, обумовлена динамікою поточної ситуації у зв’язку із воєнними діями, ускладнює, однак, не вилучає будь-який процес планування, вводячи до нього потребу у врахуванні додаткових ризиків і викликів. Проте успішність будь-якого реформування залежить від адекватно визначених напряму та пріоритетів здійснення, що само собою вже характеризує процес розробки відповідних моделей як планування. Те саме стосується й нормотворчого процесу, коли потреба в оперативному реагуванні на проблеми, які виникли у зв’язку із повномасштабним вторгненням росії на територію України, обумовили перевагу ситуативних змін до законодавства.

Так, зазначалось, що тільки впродовж березня-квітня 2022 року до Податкового кодексу України були внесені 5 змін, до Митного кодексу України – 4 зміни з метою адаптації їхніх приписів до наявних умов, вирішення поточних проблем. Водночас підкреслено вагомість корегування відповідних правових норм для їхнього впровадження та реалізації, а також в окремих випадках змін у організації діяльності уповноважених суб’єктів і процедурах правозастосування [160, с. 62].

Тож під час розробки Концептуальних основ має бути обґрунтовано визначений період, упродовж якого зберігається актуальність концептуальних положень, та передбачено засоби й способи постійного моніторингу результатів впровадження та внесення змін у разі потреби.

Проведене дослідження дає змогу запропонувати наступну структуру Концептуальних основ фінансової безпеки, яку можуть складати такі елементи (розділи):

– Розділ 1. Актуальність і потреба в розробці й ухваленні Концептуальних основ. У цій структурній складовій мають міститись такі елементи: а) аналіз поточної ситуації у фінансовій сфері із визначенням основних тенденцій її функціонування; б) виділення чинників впливу на стійкість фінансової системи в сучасний період та в перспективі; в) визначення поточних і перспективних ризиків та викликів фінансовій безпеці держави; г) взаємозв'язок між фінансовою системою України та міжнародною фінансовою системою, виділення актуальних питань здійснення інтеграційних процесів; д) визначення «дерева цілей», на реалізацію яких мають бути спрямовані дії держави в особі уповноважених органів (посадових осіб); е) закріплення принципів реалізації Концептуальних основ;

– Розділ 2. Визначення напрямів забезпечення якості чинного законодавства у фінансовій сфері із врахуванням рішень ЄСПЛ, правових позицій Конституційного Суду України, вищих судових органів;

– Розділ 3. Формування теоретико-правової моделі фінансової безпеки із врахуванням: а) специфіки функціонування окремих інституційних складових фінансової системи; б) визначених цілей стратегічного, проміжного, тактичного й оперативного характеру; в) місця правоохоронної складової в системі заходів забезпечення фінансової безпеки;

– Розділ 4. Оцінка впливу наявних непрямих заходів на фінансову безпеку та виявлення проблем у окремих сферах: податковій, митній, валютного регулювання, кредитній, страховій та ін.;

– Розділ 5. Визначення особливостей правового режиму законності застосування прямих заходів впливу на учасників фінансових відносин: контроль (аудит), нагляд, моніторинг, юрисдикційні заходи (кримінальні, адміністративні, фінансово-правові), та перспективних напрямів його вдосконалення;

– Розділ 6. Напрями формування належної (оптимальної, ефективної) інституційної побудови системи державних органів і перерозподілу компетенції у фінансовій сфері;

– Розділ 7. Етапи, способи, засоби впровадження та реалізації Концептуальних основ.

Висновки до розділу 3

1. Опрацювання світового досвіду функціонування суб'єктів, компетенція яких стосується, зокрема, і протидії фінансовим правопорушенням (Італії, США, Великій Британії, країн Євросоюзу та ін.), дало змогу виділити таку тенденцію. У країнах із усталеною демократією предмет відання й організаційна побудова державних органів, функції яких стосуються охорони й захисту фінансових інтересів держави, формувалися впродовж тривалого часу та характеризуються відносною усталеністю й високим рівнем оперативної автономії. У країнах, які будують демократію, процеси формування системи таких державних органів та їхнього функціонування є динамічними, що визначається не тільки політико-правовим реформуванням, але й потребою в оперативному впровадженні сучасних форм і методів діяльності, що обумовлено динамікою політико-правових процесів, які відбуваються в державі, рівнем міжнародного співробітництва. У країнах з усталеними традиціями централізованого управління державою відповідна система державних органів реалізує переважно правоохоронну функцію та організаційно пов'язана із виконавчою владою чіткою ієрархічною підпорядкованістю. Водночас виділена тенденція має умовний характер і для кожної держави притаманні особливості організації діяльності щодо охорони й захисту фінансових інтересів держави, зокрема через протидії фінансовим правопорушенням, визначені першочерговими завданнями, які потрібно вирішувати, або традиціями формування та функціонування державного апарату.

2. Концептуальні основи забезпечення фінансової безпеки сформульовані із врахуванням чинників впливу на систему адміністративно-правового регулювання протидії фінансовим правопорушенням, наявних загроз фінансовій безпеці держави. Обґрунтовано поняття фінансової безпеки держави та запропоновано пропозиції щодо впровадження в чинне законодавство. Виділено 4 групи правових заходів, які може застосовувати держава з метою забезпечення фінансової безпеки на підставі узагальнення чинного адміністративного та фінансового законодавства щодо регулювання відносин у фінансовій сфері: а) регулювальні (податки, збори, інші обов'язкові платежі, заходи, спрямовані на стимулювання інвестиційної активності); б) дозвільні (реєстрація, ліцензування, надання документів дозвільного характеру у фінансовій сфері); в) неюрисдикційні (контроль (аудит), нагляд, моніторинг); г) юрисдикційні заходи (адміністративна відповідальність, кримінальна відповідальність, заходи фінансово-правового примусу). Підкреслено їх подвійну правову природу й характер, потребу у встановленні охоронних гарантій їхнього застосування. Обґрунтовано структуру Концептуальних основ забезпечення фінансової безпеки.

ВИСНОВКИ

У дисертації здійснене теоретичне узагальнення та запропоновано нове вирішення наукового завдання щодо обґрунтування наукового підходу до розкриття сутності й змісту адміністративно-правових та організаційних засад протидії фінансовим правопорушенням, обґрунтування способів удосконалення адміністративного законодавства, організації протидії з огляду на міжнародні стандарти, спираючись на методологію системного аналізу.

До найважливіших результатів наукового дослідження віднесено такі:

1. Галузеві наукові дослідження проблеми протидії фінансовим правопорушенням як теоретична основа визначення адміністративно-правових та організаційних засад протидії фінансовим правопорушенням систематизовані за комплексним критерієм, що передбачає взаємозв’язок між їхньою хронологією та предметом:

1) фінансовий контроль, сутність правовідносин фінансового контролю, опрацювання окремих галузевих напрямів фінансового контролю (банківська діяльність), формування фінансово-контрольних норм, процесуальні норми у сфері фінансового контролю (Л. А. Савченко, В. В. Ізотов, В. М. Прасюк, Ю. О. Мандриченко, І. І. Попадинець, Є. С. Мороз, М. О. Настенко, О. П. Пащенко, Л. М. Касьяненко та ін.);

2) боротьба з економічною злочинністю, відмиванням «брудних» коштів, фінансовий моніторинг (В. Т. Білоус, О. В. Київець, А. О. Клименко, Є. В. Павліченко тощо);

3) поняття правопорушення у фінансовій сфері, визначення протидії фінансовим правопорушенням як однієї з підсистем системи забезпечення фінансової стабільності України (О. С. Заяць);

4) адміністративно-правовий статус окремих суб’єктів здійснення фінансового контролю, адміністративно-правові засади протидії правопорушенням у фінансовій сфері, адміністративно-правові засади діяльності

окремих суб'єктів забезпечення фінансової та фінансово-економічної безпеки України (С. А. Буткевич, М. В. Борець, К. О. Кривошеєв та ін.);

5) забезпечення фінансової безпеки, фінансово-економічної безпеки (фінансовий аспект – О. М. Рєзнік, О. О. Бригінець, В. В. Люх, Г. С. Буга, Л. С. Яструбецька, А. А. Лагно, Б. В. Федорущенко та ін.; управлінський аспект – Т. В. Путінцева, О. І. Целуйко, Ю. С. Костишин та ін.; економічний аспект – А. В. Черв'як, Н. М. Ухналь та ін.), протидія загрозам фінансово-економічній безпеці (А. Ю. Ковальчук та ін.);

6) дослідження комплексного характеру – адміністративно-правове забезпечення протидії тінізації економіки (О. В. Тильчик), адміністративно-правове забезпечення економічних інтересів України (Ю. Ф. Лавренюк).

Результати проведеної систематизації є підґрунтям для подальшого формулювання поняття відносин щодо протидії фінансовим правопорушенням, принципів організації протидії фінансовим порушенням, здійснення систематизації суб'єктів адміністративно-правової протидії фінансовим правопорушенням, що зі свого боку може бути поглиблене в подальших дослідженнях проблематики адміністративно-правових і організаційних засад протидії фінансовим правопорушенням. Вказане набуває особливої актуальності та значення в період воєнного стану, коли функціонування фінансової системи держави постійно піддано негативному впливу ряду чинників ризику, серед яких: падіння обсягу валового внутрішнього продукту, високий обсяг зовнішніх запозичень і навантаження на кредитно-фінансову систему в частині боргових зобов'язань, організаційна невизначеність у функціонуванні суб'єктів протидії фінансовим правопорушенням, проблеми із координацією діяльності щодо протидії та інші негативні чинники, виділення яких, дослідження їхнього впливу на криміногенну ситуацію у фінансовій сфері та виявлення найбільш дієвих (за наявних умов) заходів протидії фінансовим правопорушенням потребує ретельного наукового опрацювання.

2. Фінансове правопорушення визначене як антисуспільне, протиправне, винне діяння, вчинене деліктоздатною особою, яке посягає на встановлену

чинним законодавством фінансову дисципліну і за яке передбачене адміністративну, кримінальну відповідальність або застосування фінансових (штрафних) санкцій та/або пені.

Ознаки (риси) фінансового правопорушення виділено з огляду на норми Конституції України, чинного фінансового законодавство (бюджетного, податкового та ін.), враховуючи наявні наукові погляди, зокрема в галузі фінансового права, які згруповано в дві групи: загальні (притаманні всім видам правопорушень) і спеціальні (характерні тільки для фінансових правопорушень).

Види фінансових правопорушень як об’єкт протидії їхньому вчиненню на адміністративно-правових і організаційних засадах виділено із врахуванням інституційного підходу до систематизації та критеріїв класифікації фінансово-правових відносин (за структурою фінансової системи й інститутами фінансового права): бюджетні правопорушення; порушення правил кредитної системи; порушення правил обов’язкового державного страхування; порушення у сфері фінансів підприємств.

Виділено адміністративні правопорушення в галузі фінансів і здійснено юридичну характеристику їхнього складу: об’єкта, об’єктивної сторони, суб’єкта та суб’єктивної сторони. Розкрито загальний, родовий, видовий і безпосередній об’єкти адміністративних правопорушень в галузі фінансів, що дало змогу здійснити систематизацію таких правопорушень (передбачених нормами глави 12 КУпАП) за критерієм їхнього видового об’єкта. Виокремлено адміністративне правопорушення, юридичний склад якого визначений ст. 485 Митного кодексу України і передбачає адміністративну відповідальність за «дії, спрямовані на неправомірне звільнення від сплати митних платежів чи зменшення їх розміру, а також інші протиправні дії, спрямовані на ухилення від сплати митних платежів».

Встановлено, що адміністративне правопорушення в галузі фінансів являє собою протиправну, винну дію або бездіяльність, яка посягає на суспільні відносини, урегульовані нормами фінансового права, які стосуються формування, розподілу, перерозподілу й використання публічних фондів коштів, організації грошового обігу на території держави та забезпечення стабільності національної

грошової одиниці, за вчинення якого передбачено адміністративну відповідальність.

Адміністративне правопорушення в галузі фінансів є різновидом фінансових правопорушень.

Порушення митних правил, адміністративна відповідальність за вчинення якого передбачена ст. 485 МКУ, доцільно розглядати як окремий підвид адміністративних правопорушень у галузі фінансів.

3. Розкрито зміст адміністративно-правової протидії фінансовим правопорушенням та організації її здійснення як складової загальної системи протидії, складовими якої є цілеспрямовані заходи, здійснювані уповноваженими суб'єктами, щодо недопущення вчинення таких правопорушень, їхнє припинення та притягнення винних до відповідальності, виявлення причин і умов вчинення, а також відшкодування шкоди, завданої фінансовим правопорушенням. Встановлено такі елементи адміністративно-правових та організаційних засад протидії фінансовим правопорушенням: мета (візія); спрямованість (місія); напрями протидії (стратегія); зміст протидії (принципи); суб'єкти та їхній адміністративно-правовий статус; форми й заходи протидії.

Запропоновано під адміністративно-правовими і організаційними засадами протидії фінансовим правопорушенням розуміти врегульовані нормами адміністративного права цілі, завдання, принципи, форми й заходи здійснення державно-владної, організаційно-розпорядчої діяльності суб'єктів протидії з метою виконання стратегічних завдань держави щодо гарантування безпекового середовища у фінансовій сфері, дотримання фінансової дисципліни за умови забезпечення ефективності адміністративної відповідальності за порушення в галузі фінансів.

4. Принципи адміністративно-правового регулювання протидії фінансовим правопорушенням визначаються з позицій основних теоретичних положень, які відображають упорядкувальний вплив норм адміністративного права на відносини у сфері протидії фінансовим правопорушенням, які стосуються організації системи суб'єктів протидії, здійснення контролю та нагляду за

дотриманням фінансової дисципліни, застосування заходів впливу до порушників, включно із притягненням до адміністративної та фінансової відповідальності.

До ознак принципів адміністративно-правового регулювання протидії фінансовим правопорушенням віднесені: імперативність; безумовність; адаптованість адміністративно-правового регулювання відносин, що виникають у межах окремих напрямів протидії фінансовим правопорушенням; регулятивність; ефективність протидії; актуальність; системність; незмінність.

До загальних принципів адміністративно-правового регулювання, тобто тих, які відображають основу адміністративно-правового регулювання відносин щодо протидії фінансовим правопорушенням загалом, виділено: верховенство права, законність, справедливість, доцільність, правова визначеність. Зміст загальних принципів адміністративно-правового регулювання протидії фінансовим правопорушенням розкрито на основі концепції пріоритету прав людини, що визначає наявність належних умов реалізації прав, свобод, законних інтересів у взаємовідносинах із суб’єктами протидії фінансовим правопорушенням.

5. Особливості інституційної побудови системи суб’єктів адміністративно-правової протидії фінансовим правопорушенням визначені виконуваними адміністративно-правовими функціями й обсягом компетенції суб’єктів. Запропоновано виділити такі групи суб’єктів адміністративно-правової протидії фінансовим правопорушенням, систематизація яких здійснена за ознакою виконуваних основних функцій щодо протидії:

а) суб’єкти контролю (аудиту) – Рахункова палата; структурні підрозділи внутрішнього аудиту розпорядників бюджетних коштів (в особі їхніх керівників); Державна податкова служба України; Державна митна служба України; Державна казначейська служба України; Державна аудиторська служба України; Пенсійний фонд України; Національна комісія з цінних паперів та фондового ринку; Національна комісія, що здійснює державне регулювання у сфері ринків фінансових послуг; Офіс Генерального прокурора (у частині надання доручень на проведення ревізій);

б) суб’єкт фінансового моніторингу – Державна служба фінансового моніторингу України;

в) суб’єкти регулювання та нагляду – Національний банк України, Державна податкова службу України;

г) суб’єкти адміністративної юрисдикції – Національний банк України; органи Пенсійного фонду України; органи Фонду соціального страхування України; органи державного фінансового контролю; Національна комісія з цінних паперів та фондового ринку; податкові органи; митні органи; районні, районні в місті, міські чи міськрайонні суди (судді).

Проведене дослідження інституційної побудови системи суб’єктів адміністративно-правової протидії фінансовим правопорушенням доводить, що використання категорії «система» для позначення сукупності суб’єктів протидії має умовний характер, враховуючи неможливість визначення відповідності таким ознакам системи, як: структурна цілісність, наявність спільної мети, ієрархія інституційної побудови. Цільове призначення кожного із вищезазначених суб’єктів адміністративно-правової протидії фінансовим правопорушенням відрізняється, і діяльність щодо такої протидії здійснюється в межах визначеного законодавством призначення. Водночас спільною ознакою для всіх цих суб’єктів є наявність функцій і відповідних повноважень, якими вони наділені у фінансовій сфері. Наявність цієї спільної ознаки дає змогу об’єднати всіх перелічених вище суб’єктів адміністративно-правової протидії із відповідними функціями та повноваженнями в межах функцій і повноважень за загальним цільовим призначенням створення та функціонування кожного суб’єкта.

6. Адміністративно-правові форми та заходи протидії фінансовим правопорушенням виділені з огляду на функціональне призначення діяльності суб’єктів протидії. Такими визначено:

– контроль (аудит), нагляд, моніторинг;

– притягнення до адміністративної відповідальності за порушення в галузі фінансів.

Виділено повноваження Рахункової палати, що стосуються адміністративно-правової протидії фінансовим правопорушенням, які реалізуються в процедурній формі: а) державний зовнішній фінансовий контроль (аудит); б) за результатами заходів державного зовнішнього фінансового контролю (аудиту) направлення обов'язкових для розгляду рішень Рахункової палати (п. 8 ч. 1 ст. 7 Закону України «Про Рахункову палату»); в) звернення до суду (п. 10 ч. 1 ст. 7 Закону України «Про Рахункову палату»); г) інформування правоохоронних органів про виявлені ознаки кримінального чи адміністративного правопорушення (п. 11 ч. 1 ст. 7 Закону України «Про Рахункову палату»). Встановлено методи діяльності Рахункової палати, які названі прямими (є імперативними, зобов'язальними тощо).

Виділено повноваження структурних підрозділів внутрішнього аудиту розпорядників бюджетних коштів (в особі їхніх керівників) як суб'єктів контролю (аудиту), що стосуються встановлення елементів системи внутрішнього контролю; визначення об'єкта аудиту. Встановлено правові форми внутрішнього контролю та внутрішнього аудиту: висновки, рекомендації.

Окремо виділено податковий контроль, здійснення якого належить до компетенції податкових органів. До заходів податкового контролю, що здійснюється в межах адміністративно-правової протидії фінансовим правопорушенням, віднесено: а) реалізація контрольних повноважень у формах перевірок і звірок (відповідно до Податкового кодексу України); б) моніторинг контрольованих операцій та опитування відповідних осіб; в) інформаційно-аналітичне забезпечення діяльності контролюючих органів.

Повноваженнями митних органів як суб'єктів адміністративно-правової протидії фінансовим правопорушенням стосуються реалізації функцій контролюючих органів, згідно із Податковим кодексом України, та поступової розбудови правоохоронної функції відповідно до Національної стратегії доходів до 2030 року (розпорядження Кабінету Міністрів України від 27 грудня 2023 року № 1218-р).

Компетенція Державної аудиторської служби України реалізується в межах державного фінансового контролю у формах: фінансового аудиту, інспектування, перевірки та моніторингу закупівель (ч. 2 ст. 2 Закону України від 26.01.1993 № 2939-XII «Про основні засади здійснення державного фінансового контролю в Україні»).

Державна служба фінансового моніторингу України функціонує як складова системи фінансової розвідки із компетенцією організаційного, інформаційно-аналітичного та моніторингового характеру.

Встановлено такі особливості адміністративної відповідальності за порушення в галузі фінансів: а) виділення видових об'єктів у юридичних складах, які є різними для різних видів проступків; об'єднуючим є загальний і родовий об'єкти. Суб'єктом проступку визначено деліктоздатну: фізичну особу; посадову особу уповноваженої установи; посадову особу юридичної особи; фізичну особу із спеціальним статусом у фінансових правовідносинах. Суб'єктивна сторона проступку характеризується переважно умисною формою вини; б) конкретизація мети адміністративної відповідальності – потреба в протидії об'єкту посягання у фінансовій сфері; в) функції адміністративної відповідальності обмежені правилами дотримання фінансової дисципліни; г) урегулювання процедури притягнення до адміністративної відповідальності КУпАП та нормами інших законів і підзаконних актів, у яких конкретизовано особливості процедури та які стосуються врегулювання окремих видів відносин у галузі фінансів (належать до видових об'єктів проступків).

7. Виклики й небезпеки воєнного стану в Україні у зв'язку із військовою агресією росії визначають потребу в розширенні сфери реалізації правоохоронної функції, що набуває особливої актуальності для митних органів. Також визначено перспективним напрямом формування ефективної організації протидії фінансовим правопорушенням – удосконалення взаємодії між Державною митною службою України та Державною прикордонною службою України. Крім того, виділено питання вдосконалення інформаційної взаємодії між державними органами, наділеними компетенцією у сфері охорони й захисту фінансових

інтересів держави, зокрема за допомогою протидії фінансовим правопорушенням, та посилення заходів захисту інформаційних систем з метою уникнення випадків витоку інформації.

З метою вироблення єдиної ефективної стратегії діяльності суб'єктів протидії фінансовим правопорушенням, зокрема легалізації (відмиванню) злочинних доходів, потрібно дотримуватися вимог стосовно таких параметрів: а) функціональної спроможності суб'єктів протидії, створення умов їхньої ефективної та постійної, безперервної діяльності з використанням новітніх інформаційних технологій; б) ефективності та керованості єдиної системи; в) налагодження співпраці з учасниками економічних відносин, зокрема суб'єктами господарювання, платниками податків, бізнес-омбудсменом; г) мінімізації процедур, що пов'язані із втручанням в економічні відносини за рахунок розвитку ризик-орієнтованих підходів до визначення суб'єктів, що потребують їхнього застосування; д) виявлення та мінімізації корупційних ризиків у діяльності суб'єктів; е) відповідності вимогам часу, можливостям фінансування та ситуації в країні, мобільності за стійких системних зв'язків, які дадуть змогу розробити довгострокову стратегію без втрачання напрацьованого досвіду.

8. Запропоновано структуру Концептуальних основ фінансової безпеки як системний напрям удосконалення адміністративно-правового регулювання протидії фінансовим правопорушенням, що передбачає сім розділів: Розділ 1. Актуальність і потреба в розробці та ухваленні Концептуальних основ. У цій структурній складовій мають міститись такі елементи: а) аналіз поточної ситуації у фінансовій сфері із визначенням основних тенденцій її функціонування; б) виділення чинників впливу на стійкість фінансової системи в сучасний період та в перспективі; в) визначення поточних та перспективних ризиків і викликів фінансовій безпеці держави; г) взаємозв'язок між фінансовою системою України та міжнародною фінансовою системою, виділення актуальних питань здійснення інтеграційних процесів; д) визначення «дерева цілей», на реалізацію яких мають бути спрямовані дії держави в особі уповноважених органів (посадових осіб);

е) закріплення принципів реалізації Концептуальних основ; Розділ 2. Визначення напрямів забезпечення якості чинного законодавства у фінансовій сфері із врахуванням рішень ЄСПЛ, правових позицій Конституційного Суду України, вищих судових органів; Розділ 3. Формування теоретико-правової моделі фінансової безпеки із врахуванням: а) специфіки функціонування окремих інституційних складових фінансової системи; б) визначених цілей стратегічного, проміжного, тактичного й оперативного характеру; в) місця правоохоронної складової в системі заходів забезпечення фінансової безпеки; Розділ 4. Оцінка впливу наявних непрямих заходів на фінансову безпеку та виявлення проблем у окремих сферах: податковій, митній, валютного регулювання, кредитній, страховій та ін.; Розділ 5. Визначення особливостей правового режиму законності застосування прямих заходів впливу на учасників фінансових відносин: контроль (аудит), нагляд, моніторинг, юрисдикційні заходи (кримінальні, адміністративні, фінансово-правові) та перспективних напрямів його вдосконалення; Розділ 6. Напрями формування належної (оптимальної, ефективної) інституційної побудови системи державних органів і перерозподілу компетенції у фінансовій сфері; Розділ 7. Етапи, способи, засоби впровадження й реалізації Концептуальних основ.

Обґрунтовані та сформульовані окремі пропозиції щодо внесення змін до чинного законодавства:

– закріплення в базовому визначенні поняття «порушення митних правил», передбачене ст. 458 МКУ, порядку сплати митних платежів як об’єкта посягання через доповнення ч. 1 цієї статті;

– виділення в окрему главу 12-А «**Адміністративні правопорушення у галузі фінансів**» розділу II Особлива частина КУпАП та викласти в новій редакції назву глави 12 Особливої частини КУпАП із вилученням слова «**фінансів і**»;

– закріплення понять «Стратегія фінансової безпеки», «фінансова безпека» в ч. 1 ст. 1 Закону України від 21.06.2018 № 2469-VIII «Про національну безпеку України» в пунктах 26, 27;

– розробка та ухвалення Радою національної безпеки і оборони України рішення про Стратегію фінансової безпеки України і його затвердження указом Президента України.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Авер'янов В. Б. Вибрані наукові праці / упоряд. Андрійко О. Ф. (кер. кол.), Нагребельний В. П., Кисіль Л. Є., Педько Ю. С., Дерець В. А., Пухтецька А. А., Кірмач А. В., Люлька Л. В. ; за заг. ред. Ю. С. Шемшученка, О. Ф. Андрійко. К. : Інститут держави і права ім. В. М. Корецького НАН України, 2011. 448 с.

2. Адміністративне право України. Академічний курс : підручник : в 2 т. ред. кол. : В. Б. Авер'янов (голова) та ін. Київ : Юридична думка, 2007. Т. 1. Загальна частина. 592 с.

3. Адміністративне право : підручник. Ю. П. Битяк (кер. авт. кол.), І. М. Балакарєва, І. В. Бойко та ін. ; за заг. ред. Ю. П. Битяка. Х. : Право, 2020. 392 с.

4. Білоус В. Т. Координація управління правоохоронними органами України по боротьбі з економічною злочинністю (адміністративно-правовий аспект) : дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.07. Ірпінь, 2004. 444 с. URL : https://nrat.ukrintei.ua/searchdoc/0504U000107/ (дата звернення: 20.10.2022).

5. Бірюкова І. Г. Кримінологічні засади запобігання та протидії легалізації (відмивання) майна, одержаного злочинним шляхом : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.08. Ірпінь, 2021. 230 с.

6. Бойко А. О. Система протидії легалізації кримінальних доходів у забезпеченні економічної безпеки національної економіки : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня д-ра екон. наук : 08.00.03. Суми, 2019. 38 с.

7. Болокан І. В. Критерії та показники ефективності реалізації адміністративно-правових норм: загальна характеристика. Актуальні проблеми держави і права : зб. наук. пр. / ред. кол. : В. В. Завальнюк (голов. ред.) та ін. Одеса : Видавничий дім «Гельветика», 2017. Вип. 79. С. 11–20.

8. Борець М. В. Адміністративно-правовий статус державних регуляторів у сфері запобігання та протидії легалізації (відмиванню) доходів,

одержаних злочинним шляхом : дис. ... д-ра філос. : 081. Київ, 2017. 254 с. URL : https://nrat.ukrintei.ua/searchdoc/0417U001925/ (дата звернення: 20.10.2022).

9. Бригінець О. О. Правове забезпечення фінансової безпеки України : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня д-ра юрид. наук : 12.00.07. Ірпінь, 2017. 41 с.

10. Бригінець О. О. Правове забезпечення фінансової безпеки України : дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.07. Ірпінь, 2017. 464 с.

11. Буга Г. С. Адміністративно-правові засади забезпечення безпеки у сфері діяльності небанківських фінансових установ в Україні : дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.07. Кропивницький, 2022. 477 с.

12. Буга Г. С. Адміністративно-правові засади забезпечення безпеки у сфері діяльності небанківських фінансових установ в Україні : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня д-ра юрид. наук : 12.00.07. Кропивницький, 2022. 39 с.

13. Буткевич С. А. Адміністративно-правовий статус державного комітету фінансового моніторингу України : дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.07. Дніпропетровськ, 2009. 233 с. URL : https://nrat.ukrintei.ua/searchdoc/0409U002495/ (дата звернення: 20.10.2022).

14. Бюджетний кодекс України від 08.07.2010 № 2456-VI. *Відомості Верховної Ради України (ВВР).* 2010. № 50–51. Ст. 572. URL : https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2456-17#Text (дата звернення: 05.06.2024).

15. Бюро економічної безпеки України. Історія створення, основні завдання та компетенція, особливості діяльності під час воєнного стану, нормативно-правова основа діяльності / укл. : Коропатнік І. М., Микитюк М. А., Павлюк О. О., Пєтков С. В. Київ : ВД «Професіонал», 2023. 524 с. URL : chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/https://jurkniga.ua/contents/byuro-ekonomichnoi-bezpeki-ukraini-istoriya-stvorennya-osnovni-zavdannya-ta-kompetentsiya-osoblivosti-diyalnosti-pid-chas-voiennogo-stanu-normativno-pravova-osnova-diyalnosti.pdf (дата звернення: 25.03.2024).

16. Бюро економічної безпеки України: глобальні проблеми функціонування. 2023. 14 серпня. URL : https://cripo.com.ua/processes/byuro-

ekonomichnoyi-bezpeky-ukrayiny-globalni-problemy-funktsionuvannya/ (дата звернення: 15.08.2023).

17. Васильєв В. М. Адміністративно-правовий механізм протидії правопорушенням у сфері підприємницької діяльності в Україні : дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.07. Харків, 2019. 415 с.

18. Вейц О. І. Формування системи запобігання та протидії легалізації доходів клієнтів банку : дис. ... д-ра філос. : 072. Харків, 2020. 397 с.

19. Велика українська юридична енциклопедія : у 20 т. Харків : Право, 2017. Т. 2 : Філософія права / ред. кол. : С. І. Максимов (голова) та ін. 1128 с.

20. Велика українська юридична енциклопедія : у 20 т. Харків : Право, 2017. Т. 3 : Загальна теорія права / ред. кол. : О. В. Петришин (голова) та ін. 952 с.

21. Велика українська юридична енциклопедія : у 20 т. Х. : Право, 2016. Т. 19 : Кримінальний процес, судоустрій, прокуратура та адвокатура / ред. кол. : В. Т. Нор (голова) та ін. ; Нац. акад. прав. наук України, Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького НАН України, Нац. юрид. ун-т ім. Ярослава Мудрого. 2020. 960 с.

22. Велика українська юридична енциклопедія : у 20 т. Х. : Право, 2016. Т. 6 : Фінансове право / ред. кол. : М. П. Кучерявенко (голова) та ін. ; Нац. акад. прав. наук України, Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького НАН України, Нац. юрид. ун-т ім. Ярослава Мудрого. 2020. 616 с.

23. Велика українська юридична енциклопедія : у 20 т. Харків : Право, 2016. Т. 5 : Адміністративне право / ред. кол. : Ю. П. Битяк (голова) та ін. ; Нац. акад. прав. наук України, Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького НАН України, Нац. юрид. ун-т ім. Ярослава Мудрого. 2020. 960 с.

24. Верховний Суд – наші очікування не виправдовуються. Аналіз практики Верховного Суду щодо форми вини правопорушення, передбаченого ст. 485 Митного кодексу України / KMP.UA. Аналітика. 2018. 27 серпня. URL : https://kmp.ua/uk/analytics/court-practice/the-supreme-court-our-expectations-are-not-justified/ (дата звернення: 20.04.2024).

25. Відповідь на електронну петицію № 41/006286-24еп «Переглянути Національну стратегію доходів на 2024–2030 роки після публічних консультацій із бізнес-асоціаціями та громадськістю». URL : https://petition.kmu.gov.ua/petitions/6286 (дата звернення: 08.08.2024) ; chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/https://petition.kmu.gov.ua/uploads/abb62c7b-90fb-44ef-ba0a-c7b63f0a491a.16791_0_2-24.pdf (дата звернення: 08.08.2024).

26. Возняк Г., Дмитрик О. Фінансова стабільність та напрями її зміцнення: кейс для України в умовах війни. *Світ фінансів*. 2022. № 2 (71). С. 70–80.

27. Ворон Д. М., Жигальов І. Г., Ткачов В. С. Правове регулювання криптовалют в Україні. *Юридичний науковий електронний журнал.* 2021. № 11. С. 390–392. URL : http://lsej.org.ua/index.php/arkhiv-nomeriv?id=144 (дата звернення: 25.07.2024).

28. Герасимов О. В. Протидія злочинності у банківській сфері : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : 12.00.08. Харків, 2019. 16 с.

29. Головенко О. Д. Публічні фінанси як об’єкт правової охорони : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : 12.00.07. Київ, 2011. 23 с.

30. Голоднова Т. С. Контроль як гарантія законності управління майном військових формувань України: адміністративно-правові засади : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Ірпінь, 2019. 249 с.

31. Грицишен Д. О. Державна політика у сфері запобігання та протидії економічній злочинності : дис. ... д-ра наук з держ. упр. : 25.00.05. Житомир, 2021. 331 с.

32. Данило Гетманцев заявив про провал реформи зі створення Бюро економічної безпеки: керівника БЕБ викликали «на килим». *Судово-юридична газета* / SUD.UA : вебсайт. 2022. 3 жовтня. URL : http://surl.li/dhyiq

33. Деменко К. Е. Організаційно-правові засади реалізації валютної політики як засобу забезпечення фінансової безпеки держави : дис. … д-ра

філос. : 081. Суми, 2023. 287 с. URL : http://surl.li/rlpghc (дата звернення: 22.07.2024).

34. Державна служба фінансового моніторингу України / gov.ua : державні сайти України. URL : https://fiu.gov.ua/ (дата звернення: 20.07.2024).

35. Державною службою фінансового моніторингу України, як підрозділом фінансової розвідки України, в умовах воєнного часу, протягом 2022 року застосовані посилені заходи щодо протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, фінансуванню тероризму та фінансуванню розповсюдження зброї масового знищення. 19 січня 2023. URL : https://finap.com.ua/derzhfinmonitoryng-informuvannya-pro-rezultaty-roboty-za-2022-rik/ (дата звернення: 27.05.2023).

36. Деякі питання здійснення внутрішнього аудиту та утворення підрозділів внутрішнього аудиту : Постанова Кабінету Міністрів України від 28.09.2011 № 1001. URL : https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1001-2011-%D0%BF#Text (дата звернення: 15.07.2024).

37. Джафарова О. В. Дозвільна діяльність органів публічної адміністрації в Україні: адміністративно-правові засади : дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.07. Харків, 2015. 625 с.

38. Джумеля В. В. Механізми реалізації державної політики протидії тіньовій економіці в Україні : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. держ. упр. : 25.00.02. Житомир, 2020. 24 с.

39. Дмитренко Е. С. Фінансова система України у воєнний та повоєнний періоди: правовий та безпековий вимір. *Київський часопис права.* 2023. № 2. С. 143–148. URL : https://doi.org/10.32782/klj/2023.2.19

40. Додаток 2 до Звіту за результатами оцінки корупційних ризиків у діяльності Державної служби фінансового моніторингу України у 2021 році. URL : https://fiu.gov.ua/pages/pro-sluzhbu/zapobigannja-korupci/antikorupczijni-programi.html (дата звернення: 20.09.2022).

41. Дороговоз Ю., Дубровський В. Інституційні проблеми української податкової системи та шляхи їх вирішення. Аналітична розробка. Київ, 2015. 33 с.

URL : https://rpr.org.ua/uploads/files/source/Policy_Tax_Reform_RPR.pdf (дата звернення: 05.05.2024).

42. Дорофеєва Л. М. Адміністративно-правове регулювання організації та діяльності митних органів в контексті євроінтеграційного вибору України: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня д-ра юрид. наук : 12.00.07. Ужгород, 2019. 42 с.

43. Дорофеєва Л. М. Реформування митних органів України в умовах євроінтеграції : монографія. Ужгород : Видавничий дім «Гельветика», 2017. 444 с.

44. Дорошенко Д. П. Примус у податковому праві : дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.07. Запоріжжя, 2019. 424 с.

45. Доценко О. С. Адміністративно-правовий механізм забезпечення протидії організованій злочинності в Україні: концептуальні підходи : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня д-ра юрид. наук : 12.00.07. Київ, 2020. 42 с.

46. Єдиний державний реєстр судових рішень. URL : https://reyestr.court.gov.ua/ (дата звернення: 07.05.2024).

47. Заброда Д. Г. Адміністративно-правові засади: сутність та зміст категорії: Загальне адміністративне право. *Адміністративне право і процес* : науково-практичний журнал. 2013. № 2 (4). С. 45–49.

48. Завада Т. Й. Фінансово-правове регулювання ринку криптовалют у світлі глобалізаційних процесів : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : 12.00.07. Львів, 2023. 23 с.

49. Загальна теорія держави і права : підручник для студ. юрид. вищ. навч. закл. / М. В. Цвік, О. В. Петришин, Л. В. Авраменко та ін. ; за ред. д-ра юрид. наук, проф., акад. АПрН України М. В. Цвіка, д-ра юрид. наук, проф., акад. АІрН України О. В. Петришина. Харків : Право, 2011. 584 с.

50. Загальне адміністративне право України : підручник / за заг. ред. : акад. С. Ківалова і проф. Л. Білої-Тіунової ; Нац. ун-т «Одеська юрид. академія». Одеса : Фенікс, 2023. 792 с.

51. Закон щодо криміналізації контрабанди: роз’яснення юриста. 2024. 11 січня. URL : http://surl.li/vmuwac (дата звернення: 25.06.2024).

52. Законодавче забезпечення формування та реалізації державної політики України в умовах воєнного стану : колективна монографія : у 4 т. / заг. ред. : Р. О. Стефанчук, І. М. Мищак, Л. А. Савченко ; Інститут законодавства Верховної Ради України. К. : Вид-во «Людмила», 2022. Т. 2 : Економічна безпека держави, стимулювання і підтримка економіки / відп. ред. Є. Р. Бершеда ; Інститут законодавства Верховної Ради України. 2022. 350 с.

53. Заяць О. С. Адміністративно-правові засади протидії правопорушенням у фінансовій сфері : дис. ... д-ра філос. : 081. Львів, 2017. 212 с. URL : https://nrat.ukrintei.ua/searchdoc/0417U004008/ (дата звернення: 20.10.2022).

54. Заяць О. С. Адміністративно-правові засади протидії правопорушенням у фінансовій сфері : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня д-ра філос. : 081. Львів, 2017. 22 с.

55. Заяць О. С. Протидія адміністративним правопорушенням у фінансовій сфері : монографія / Львів. держ. ун-т внутр. справ. Львів : ЛьвДУВС, 2019. 239 с.

56. Звіт про діяльність Бюро економічної безпеки України за січень-березень 2023 рік. С. 4 / Бюро економічної безпеки України. gov.ua : Державні сайти України. URL : https://esbu.gov.ua/diialnist/plani-ta-zviti (дата звернення: 25.07.2023).

57. Іванський А. Й. Фінансово-правова відповідальність в сучасній Україні: теоретичне дослідження : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.07. Одеса, 2009. 43 с.

58. Іванцов В. О. Адміністративно-правові засоби протидії правопорушенням у галузі фінансів : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : 12.00.07. Харків, 2010. 20 с.

59. Ізотов В. В. Адміністративно-правові засади забезпечення та реалізації державної політики у сфері державного фінансового контролю : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : 12.00.07. Київ, 2021. 20 с.

60. Касьяненко Л. М. Правові основи здійснення фінансового контролю органами державної податкової служби України : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Ірпінь, 2010. 317 с. URL : https://nrat.ukrintei.ua/searchdoc/0404U003407/ (дата звернення: 20.10.2022).

61. Київець О. В. Міжнародно-правове регулювання боротьби з відмиванням «брудних» грошей : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Київ, 2003. 189 с. URL : https://nrat.ukrintei.ua/searchdoc/0403U003041/ (дата звернення: 20.10.2022).

62. Клименко А. О. Організаційно-правові засади діяльності банків в системі заходів протидії легалізації доходів, здобутих злочинним шляхом : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Київ, 2004. 215 с. URL : https://nrat.ukrintei.ua/searchdoc/0403U003041/ (дата звернення: 20.10.2022).

63. Кобзєва Т. А. Адміністративно-правове забезпечення управління фінансовою системою України : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня д-ра юрид. наук : 12.00.07. Дніпро, 2018. 38 с.

64. Ковальчук А. Ю. Адміністративно-правові засади забезпечення фінансово-економічної безпеки України : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня д-ра юрид. наук : 12.00.07. Київ, 2018. 42 с.

65. Ковбасюк С. В. Інституційний підхід в методології державознавства. *Європейські орієнтири розвитку України в умовах війни та глобальних викликів XXI століття: синергія наукових, освітніх та технологічних рішень* : матеріали Міжнар. наук.-практ. конф., м. Одеса, 19 травня 2023 р. : у 2 т. Т. 1 / за заг. ред. С. В. Ківалова. Одеса, 2023. С. 88–91.

66. Кодекс адміністративного судочинства України: в ред. Закону від 03.10.2017 № 2147-VIII. Харків : Право, 2017. 248 с. *Відомості Верховної Ради України.* 2005. № 35–36, № 37. Ст. 446. URL : https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2747-15

67. Кодекс України про адміністративні правопорушення від 7 грудня 1984 року № 8073-X. *Відомості Верховної Ради Української РСР.* 1984. Додаток до № 51. Ст. 1122.

68. Колпаков В. К. Адміністративна відповідальність (адміністративно-деліктне право) : навч. посіб. К. : Юрінком Інтер, 2008. 256 с.

69. Колпаков В. К. Адміністративно-деліктний правовий феномен : монографія. К. : Юрінком Інтер, 2004. 528 с.

70. Комарницька І. І. Профілактика правопорушень у фінансово-економічній сфері засобами адміністративного права : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня д-ра юрид. наук : 12.00.07. Львів, 2021. 39 с.

71. Конєва Н. В. Правовий закон: теоретико-методологічна характеристика : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : 12.00.01. К., 2014. 22 с.

72. Конституція України від 28.06.1996 № 254к/96-ВР. *Відомості Верховної Ради України (ВВР).* 1996. № 30. Ст. 141. URL : https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#Text (дата звернення: 05.06.2024).

73. Конституція України. Науково-практичний коментар / ред. кол. : В. Я. Тацій (голова ред. кол.), О. В. Петришин (відп. секр.), Ю. Г. Барабаш та ін. ; Нац. акад. прав. наук України. 2-ге вид., переробл. і допов. Х. : Право, 2012. 1128 с.

74. Корнєєв В. В. Стабілізація економіки і фінансової системи: роль держави. Законодавче забезпечення формування та реалізації державної політики України в умовах воєнного стану : колективна монографія : у 4 т. / заг. ред. : Р. О. Стефанчук, І. М. Мищак, Л. А. Савченко ; Інститут законодавства Верховної Ради України. К. : Вид-во «Людмила», 2022. ISBN 978-617-555-031-1 Т. 2 : Економічна безпека держави, стимулювання і підтримка економіки / відп. ред. Є. Р. Бершеда ; Інститут законодавства Верховної Ради України. 2022. 350 с.

75. Костишин Ю. С. Розвиток митного контролю в системі фінансової безпеки держави : дис. … д-ра філос. : 072. Житомир, 2021. 275 с.

76. Кривошеєв К. О. Адміністративно-правові засади діяльності єдиного правоохоронного органу, що забезпечує фінансову безпеку України : дис. ... д-ра

філос. : 081. Суми, 2021. 233 с. URL : https://nrat.ukrintei.ua/searchdoc/0821U100960/ (дата звернення: 20.10.2022).

77. Кузьменко О. В. Курс адміністративного процесу : навч. посіб. Київ : Юрінком Інтер, 2012. 350 с.

78. Лавренюк Ю. Ф. Адміністративно-правове забезпечення економічних інтересів України та форми реалізації адміністративно-правових норм: ґенеза та сучасність. *Прикарпатський юридичний вісник*. 2020. № 6. С. 111–115.

79. Лавренюк Ю. Ф. Адміністративно-правові засади діяльності щодо забезпечення економічних інтересів у сучасній парадигмі адміністративного права. *Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету.* Серія : Юриспруденція. 2020. № 47, т. 1. С. 108–111.

80. Лавренюк Ю. Ф. Адміністративно-правові засоби та заходи адміністративно-правового забезпечення економічних інтересів України: проблематика підстав застосування. *Вчені записки Таврійського національного університету імені В. І. Вернадського.* Серія : Юридичні науки. 2021. Т. 32 (71), № 2. С. 60–64.

81. Лагно А. А. Розпізнавання загроз і усунення ризиків у забезпеченні фінансової безпеки банківської системи України : дис. ... д-ра філос. : 072. Львів, 2023. 289 с.

82. Латковська Т., Сідор М., Голоядова Т. Фінансовий контроль : навч.-метод. посіб. для здобув. вищої освіти ден. форми навч. 2-ге вид., доопр. і доп. Одеса : Фенікс, 2023. 136 с. URL : https://hdl.handle.net/11300/26374 ; DOI 10.32837/11300.26374

83. Ленівський Р. В. Законність і правопорядок в Україні: адміністративно-правові засоби забезпечення : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. К., 2018. 187 с.

84. Литвинов О. М. Соціально-правовий механізм протидії злочинності в Україні (теоретичні та практичні засади) : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня д-ра юрид. наук. Дніпропетровськ, 2010. 41 с.

85. Люх В. В. Адміністративно-правові засади оптимізації діяльності правоохоронних органів у сфері забезпечення фінансової безпеки держави : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : 12.00.07. Запоріжжя, 2021. 26 с.

86. Люх В. В. Адміністративно-правові засади оптимізації діяльності правоохоронних органів у сфері забезпечення фінансової безпеки України : дис. ... д-ра філос. : 081. Запоріжжя, 2021. 204 с. URL : https://nrat.ukrintei.ua/searchdoc/0421U101409/ (дата звернення: 20.10.2022).

87. Мамалуй О. О. Співвідношення матеріального та процесуального у відносинах із притягнення до юридичної відповідальності порушників податкового законодавства. *Юридичний Бюлетень.* 2019. № 11, том 2. С. 11–18.

88. Мандриченко Ю. О. Правові гарантії діяльності органів фінансового контролю в Україні : дис. ... д-ра філос. : спец. 081. Київ, 2020.183 с.

89. Маршук Л., Бурлака М. Фінансова система України в умовах війни *Економіка та суспільство*. 2022. 44. URL : https://doi.org/10.32782/2524-0072/2022-44-26

90. Мельниченко А. М. Адміністративно-правові засади протидії організованій злочинності в Україні : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : 12.00.07. Харків, 2021. 23 с.

91. Мердова О. М., Цуркан О. П. Адміністративно-правові засади професійного навчання поліцейських : монографія. К. : ВД «Дакор», 2020. 186 с.

92. Методичні рекомендації з проведення Рахунковою палатою фінансового аудиту, затверджені рішенням Рахункової палати 22 вересня 2015 року № 5-5. URL : https://ips.ligazakon.net/document/FN014487 (дата звернення: 18.07.2024).

93. Митне право : підручник / за заг. ред. О. П. Рябченко, Л. М. Дорофеєвої. Луцьк : Вежа-Друк, 2024. 548 с.

94. Про затвердження положень про Державну податкову службу України та Державну митну службу України : постанова Кабінету Міністрів України від 06.03.2019 № 227. *Офіційний вісник України*. 2019. № 26. С. 10. Ст. 900. URL :

https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/227-2019-%D0%BF#Text (дата звернення: 04.05.2024).

95. Митний кодекс України від 13.03.2012 № 4495-VI. *Відомості Верховної Ради України (ВВР).* 2012. № 44–45, № 46–47, № 48. Ст. 552 URL : https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4495-17#Text (дата звернення: 02.03.2024).

96. Молчанов Д. В. Фінансовий контроль та моніторинг як засоби протидії тінізації економіки України : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Київ, 2019. 23 с.

97. Мороз Є. С. Органи державного фінансового контролю як суб'єкти адміністративно-деліктного процесу в Україні : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : 12.00.07. Київ, 2019. 24 с.

98. Мошонець О. Розвиток економіки: освіта проти «тіні» / LB.ua : вебсайт. 2022. 21 липня. URL : https://lb.ua/blog/olena_moshenets/523843_rozvitok_ekonomiki_osvita_proti.html

99. Настенко М. О. Правове регулювання фінансового контролю за діяльністю суб'єктів господарювання в Україні : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : 12.00.07. Харків, 2018. 22 с.

100. Настюк В. Я., Шульга М. Г. Митне право України : навч. посібник. Харків : Нац. юрид. акад. України, 2005. 114 с.

101. Національна стратегія доходів до 2030 року : розпорядження Кабінету Міністрів України від 27 грудня 2023 року № 1218-р / Міністерство фінансів України. URL : https://mof.gov.ua/uk/national_income_strategy-716 (дата звернення: 20.07.2024).

102. Огляд практики Європейського суду з прав людини щодо застосування принципу юридичної визначеності: окремі аспекти / Вища рада правосуддя : офіційний вебсайт. Київ, 2023. 236 с. Вересень. URL : chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/https://hcj.gov.ua/sites/default/files/field/17_10_web_overview_of_the_practice_of_the_european_court_of_human_0.pdf (дата звернення: 03.08.2024).

103. Оніщик Ю. В. Проблеми визначення поняття «фінансове правопорушення»: сучасний стан та перспективи розвитку. *Фінансове право*. 2015. № 2 (32). С. 8–11.

104. Опанасюк А. А. Аудит в системі запобігання та протидії економічній злочинності : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. екон. наук : 08.00.09. Житомир, 2021. 23 с.

105. Павліченко Є. В. Адміністративно-правові засади фінансового моніторингу : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Харків, 2009. 209 с. URL : https://nrat.ukrintei.ua/searchdoc/0409U004827/ (дата звернення: 20.10.2022).

106. Палій Л. Л. Форми та методи адміністративної діяльності щодо забезпечення митної безпеки : дис. ... д-ра філос. : 081. Запоріжжя, 2020. 219 с.

107. Панасюк О. В. Наукові погляди на класифікацію функцій адміністративної відповідальності. *Юридична наука*. 2019. № 1 (91). С. 141–146.

108. Панова Н. С. Адміністративно-правові засади розвитку державного управління в сучасній Україні : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : Одеса, 2008. 19 с.

109. Пащенко О. П. Правове регулювання процесу фінансового контролю (за законодавством України) : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Ірпінь, 2005. 210 с. URL : https://nrat.ukrintei.ua/searchdoc/0405U002879/ (дата звернення: 20.10.2022).

110. Ебігейл Дж. Маркус. Підрозділи фінансової розвідки (ПФР): Ефективний інституційний формат, завдання та повноваження. Доповідач (і) : Майра Мартіні, Transparency International. 2019. 10 липня / Державна служба фінансового моніторингу України. URL : http://surl.li/nfkshg (дата звернення: 20.05.2024).

111. Піпко Ю. В. Поняття та ознаки принципів адміністративно-правового регулювання протидії фінансовим порушенням. *Актуальні проблеми вітчизняної юриспруденції*. 2023. № 4. С. 118–123. URL : http://apnl.dnu.in.ua/arkhiv?id=123

112. Піпко Ю. В. Поняття фінансового правопорушення: проблематика наукового підходу. *Право і суспільство*. 2023. № 5. С. 142–148. URL : http://pravoisuspilstvo.org.ua/index.php/archiv?id=180

113. Піпко Ю. В. Протидія фінансовим правопорушенням як об'єкт адміністративно-правового регулювання. *Modern research in science and education* : III Міжнародна науково-практична конференція, Чикаго, США, 9–11.11.2023 (заочна) [*Modern research in science and education* : the 3rd International scientific and practical conference (November 9–11, 2023) BoScience Publisher, Chicago, USA]. 2023. 1096, [1072–1076] с. URL : https://sci-conf.com.ua/iii-mizhnarodna-naukovo-praktichna-konferentsiya-modern-research-in-science-and-education-9-11-11-2023-chikago-ssha-arhiv/

114. Піпко Ю. В. Окремі питання уточнення об'єкта посягання адміністративних правопорушень у галузі фінансів / *Science and society: modern trends in a changing world* : the 9th International scientific and practical conference, (August 5–7, 2024) MDPC Publishing, Vienna, Austria. 2024. 334, [315–319] с. URL : https://sci-conf.com.ua/ix-mizhnarodna-naukovo-praktichna-konferentsiya-science-and-society-modern-trends-in-a-changing-world-5-7-08-2024-viden-avstriya-arhiv/

115. Піпко Ю. В. Систематизація адміністративно-правових та фінансово-правових наукових досліджень проблеми протидії фінансовим правопорушенням. *Актуальні проблеми вітчизняної юриспруденції*. 2022. № 4. С. 95–101. URL : http://apnl.dnu.in.ua/arkhiv?id=116

116. Піпко Ю. В. Систематизація суб'єктів адміністративно-правової протидії фінансовим правопорушенням. *Науковий вісник публічного та приватного права.* 2024. № 3. С. 130–135. URL : http://www.nvppp.in.ua/vip/2024/3/25.pdf

117. План України для Ukraine Facility. 380 с. URL : https://www.ukrainefacility.me.gov.ua/wp-content/uploads/2024/03/plan-ukraine-facility.pdf (дата звернення: 20.07.2024).

118. Податковий кодекс України від 02.12.2010 № 2755-VI. *Відомості Верховної Ради України (ВВР).* 2011. № 13–14, № 15–16, № 17. Ст. 112. URL : https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2755-17#Text (дата звернення: 20.03.2024).

119. Позігун І. О. Верховенство права як принцип адміністративного процесу в Україні та державах континентального права : дис. ... д-ра філос. : 081. Одеса, 2021. 215 с.

120. Положення про Державну службу фінансового моніторингу України: затв. постановою Кабінету Міністрів України від 29 липня 2015 р. № 537. *Офіційний вісник України*. 2015. № 62. Ст. 2028.

121. Попадинець І. І. Організаційно-правові форми фінансового контролю : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Київ, 2020. 233 с.

122. Попівняк О. І. Адміністративно-правові засади забезпечення митної безпеки правоохоронними та митними органами : дис. ... д-ра філос. : 081. Запоріжжя, 2020. 225 с.

123. Прасюк В. М. Адміністративно-правове регулювання державного фінансового контролю за законодавством України : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : 12.00.07. Запоріжжя, 2020. 20 с.

124. Про банки і банківську діяльність : Закон України від 07.12.200 № 2121-III. *Відомості Верховної Ради України (ВВР).* 2001. № 5–6. Ст. 30. URL : https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2121-14#Text (дата звернення: 20.07.2024).

125. Про Бюро економічної безпеки України : Закон України від 28 січ. 2021 р. № 1150-IX. *Відомості Верховної Ради України*. 2021. № 23. Ст. 197.

126. Про валюту і валютні операції : Закон України від 21.06.2018 № 2473-VIII. *Відомості Верховної Ради України*. 2018. № 30. Ст. 239 (зі змінами). URL : https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2473-19#Text (дата звернення: 20.07.2024).

127. Про віртуальні активи : Закон України від 17.02.2022 № 2074-IX. *Відомості Верховної Ради України*. 2023. № 15. Ст. 51. URL : https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2074-20#Text (дата звернення: 20.07.2024).

128. Про внесення змін до Податкового кодексу України щодо покращення інвестиційного клімату в Україні : Закон України від 21.12.2016 № 1797-VIII.

Відомості Верховної Ради України. 2017. № 5–6. Ст. 48. URL : https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1797-19#Text (дата звернення: 20.03.2024).

129. Про внесення змін до Податкового кодексу України щодо уточнення деяких положень та усунення суперечностей, що виникли при прийнятті Закону України «Про внесення змін до Податкового кодексу України щодо покращення інвестиційного клімату в Україні» : Закон України від 23.03.2017 № 1989-VIII. *Відомості Верховної Ради України*. 2017. № 17. С. 27. Стаття 215.

130. Про внесення зміни до розділу II «Прикінцеві та перехідні положення» Закону України «Про внесення змін до Податкового кодексу України щодо покращення інвестиційного клімату в Україні» щодо терміну набрання чинності окремими положеннями : Закон України від 29.01.2021 № 1156-IX. *Офіційний вісник України*. 2021. № 19. С. 15. Стаття 721. 12 березня. URL : https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1156-20#Text (дата звернення: 20.03.2024).

131. Про державний захист працівників суду і правоохоронних органів : Закон України від 23 груд. 1993 р. № 3781-XII. *Відомості Верховної Ради України*. 1994. № 11. Ст. 50.

132. Про державну таємницю : Закон України від 21 січня 1994 р. *Відомості Верховної Ради України (ВВР)*. 1994. № 16. Ст. 93. URL : https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3855-12#Text (дата звернення: 05.06.2024).

133. Про доступ до публічної інформації : Закон України від 13.01.2011 № 2939-VI. *Відомості Верховної Ради України (ВВР)*. 2011. № 32. Ст. 314. URL : https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2939-17#Text (дата звернення: 05.06.2024).

134. Про задоволення касаційної скарги : постанова Верховного Суду (Касаційний адміністративний суд) від 15.06.2022 у справі № 640/12312/20. URL : https://reyestr.court.gov.ua/Review/104793946 (дата звернення: 26.09.2022).

135. Про запобігання та протидію домашньому насильству : Закон України від 07.12.2017 № 2229-VIII. *Відомості Верховної Ради України*. 2018. № 5. Ст. 35.

136. Про запобігання та протидію легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, фінансуванню тероризму та фінансуванню

розповсюдження зброї масового знищення : Закон України від 06.12.2019 № 361-IX. *Відомості Верховної Ради України*. 2020. № 25. Ст. 171.

137. Про застосування реєстраторів розрахункових операцій у сфері торгівлі, громадського харчування та послуг : Закон України від 6 липня 1995 року № 265/95-ВР. URL : https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/265/95-вр#Text

138. Про затвердження Основних засад здійснення внутрішнього контролю розпорядниками бюджетних коштів : постанова Кабінету Міністрів України від 12.12.2018 № 1062. URL : https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1062-2018-%D0%BF#n17 (дата звернення: 22.07.2024).

139. Про затвердження плану заходів, спрямованих на запобігання виникненню та/або зменшення негативних наслідків ризиків, виявлених за результатами третьої національної оцінки ризиків у сфері запобігання та протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, фінансуванню тероризму та фінансуванню розповсюдження зброї масового знищення, на період до 2026 року : розпорядження Кабінету Міністрів України від 27 грудня 2023 р. № 1207-р. *Офіційний вісник України*. 2024. № 11. Ст. 711.

140. Про затвердження Положення про Державну аудиторську службу України : постанова Кабінету Міністрів України від 3 лютого 2016 р. № 43. *Офіційний вісник України*. 2016. № 12. Ст. 506.

141. Про затвердження положень про Державну податкову службу України та Державну митну службу України : постанова Кабінету Міністрів України від 6 берез. 2019 р. № 227. *Офіційний вісник України*. 2019. № 26. Ст. 900.

142. Про зовнішньоекономічну діяльність : Закон України від 16.04.1991 № 959-XII. *Відомості Верховної Ради України*. 1991. № 29. Ст. 377. URL : https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/959-12#Text (дата звернення: 22.07.2024).

143. Про інформацію : Закон України від 02.10.1992 № 2657-XII. *Відомості Верховної Ради України (ВВР)*. 1992. № 48. Ст. 650. URL : https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2657-12#Text (дата звернення: 05.06.2024).

144. Про Кабінет Міністрів України : Закон України від 27.02.2014 № 794-VII. *Відомості Верховної Ради України (ВВР).* 2014. № 13. Ст. 222. URL : https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/794-18#Text (дата звернення: 05.05.2024).

145. Про Національний банк України : Закон України від 20.05.1999 № 679-XIV. *Офіційний вісник України*. 1999. № 24. Ст. 1087. URL : https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/679-14#Text (дата звернення: 02.07.2024).

146. Про Національну безпеку України : Закон України від 21.06.2018 № 2469-VIII. *Відомості Верховної Ради України (ВВР).* 2018. № 31. Ст. 241. URL : https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2469-19#Text (дата звернення: 05.07.2024).

147. Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади : Постанова Кабінету Міністрів України від 10 вересня 2014 р. № 442. *Офіційний вісник України*. 2014. № 74. Ст. 2105. URL : https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/442-2014-%D0%BF#Text

148. Про основні засади здійснення державного фінансового контролю в Україні : Закон України від 26 січня 1993 р. № 2939-XII. *Відомості Верховної Ради України*. 1993. № 13. Ст. 110. URL : https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2939-12#Text (дата звернення: 29.03.2024).

149. Про прокуратуру : Закон України від 14 жовтня 2014 року № 1697-VII. URL : https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1697-18#Text

150. Про Рахункову палату : Закон України від 02.07.2015 № 576-VIII. *Відомості Верховної Ради України*. 2015. № 36. Ст. 360.

151. Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 14 вересня 2020 року «Про Стратегію національної безпеки України» : Указ Президента України від 14.09.2020 № 392/2020. *Офіційний вісник України.* 2020. № 75. С. 127. Ст. 2377. URL : https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/392/2020#Text (дата звернення: 03.05.2024).

152. Про схвалення Національної стратегії доходів до 2030 року : розпорядження Кабінету Міністрів України від 27 грудня 2023 року № 1218-р. *Офіційний вісник України.* 2024. № 11. С. 361. Ст. 722. URL :

https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1218-2023-%D1%80#Text (дата звернення: 03.05.2024).

153. Проєкт Закону про внесення змін до Митного кодексу України щодо імплементації деяких положень Митного кодексу Європейського Союзу (реєстр. номер 10411 від 16.01.2024) / Верховна Рада України. URL : https://itd.rada.gov.ua/billInfo/Bills/Card/43539 (дата звернення: 15.03.2024).

154. Путінцева Т. В. Ліквідність комерційних банків України у забезпеченні їхньої фінансової безпеки : дис. ... д-ра філос. : 072. Львів, 2022. 279 с.

155. Радзівіл К. С. Забезпечення фінансової безпеки України (адміністративно-правовий аспект) : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : 12.00.07. Київ, 2012. 20 с.

156. Рєзнік О. М. Адміністративно-правові засади діяльності правоохоронних органів із забезпечення фінансово-економічної безпеки України : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Суми, 2019. 509 с. URL : https://nrat.ukrintei.ua/searchdoc/0519U000306/ (дата звернення: 20.10.2022).

157. Рибченко А. О. Верховенство права як принцип адміністративного судочинства : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : 12.00.07. К., 2013. 22 с. URL : https://cutt.ly/pwgerG1Q (дата звернення: 13.08.2023).

158. Річний звіт Держфінмоніторингу за 2022 рік / Державна служба фінансового моніторингу України. gov.ua : Державні сайти України. URL : https://fiu.gov.ua/pages/dijalnist/funkcional/zviti-pro-diyalnist/2022-rik/richnij-zvit-derzhfinmonitoringu-za-2022-rik.html (дата звернення: 25.07.2023).

159. Романюк І. І. Фінансово-правове регулювання забезпечення фінансової безпеки держави : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : 12.00.07. Львів, 2015. 22 с.

160. Рябченко О. П. Державне регулювання економіки у післявоєнний період. Законодавче забезпечення формування та реалізації державної політики України в умовах воєнного стану : колективна монографія : у 4 т. / заг. ред. : Р. О. Стефанчук, І. М. Мищак, Л. А. Савченко ; Інститут законодавства

Верховної Ради України. К. : Вид-во «Людмила», 2022. ISBN 978-617-555-031-1 Т. 2 : Економічна безпека держави, стимулювання і підтримка економіки / відп. ред. Є. Р. Бершеда ; Інститут законодавства Верховної Ради України. 2022. 350 с.

161. Рябченко О. П., Мацюк В. Я., Соломенко Г. В. Актуальні питання створення в Україні органу із забезпечення фінансової безпеки держави. *Правова просвіта.* 2017. № 11. URL : http://www.pravo.nayka.com.ua/

162. Рябченко О. П., Шпак Н. А. Організаційні та правові основи дотримання прав людини в умовах підвищених ризиків воєнного стану. Правопорядок і правовий режим в Україні : наукова монографія / кер. авт. кол. А. О. Селіванов. К. : Логос, 2022. С. 105–122.

163. Савченко Л. А. Правові проблеми фінансового контролю в Україні : дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.07. Ірпінь, 2002. 310 с. URL : https://nrat.ukrintei.ua/searchdoc/0502U000332/ (дата звернення: 20.10.2022).

164. Самохвалов В. В. Законність і справедливість: теоретико-правові проблеми співвідношення і взаємодії : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : 12.00.01. К., 2008. 18 с.

165. Санжарук Т. О. Поняття «суб’єкт права» та «суб’єкт правовідносин»: питання розмежування. *Актуальні проблеми держави і права*. 2003. Вип. 21. С. 91–95.

166. Соломенко Г. В. Адміністративно-правові засади боротьби з порушеннями митних правил : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : 12.00.07. Київ, 2018. 20 с.

167. Старинський М. В. Валютні правовідносини: теоретико-методологічний аспект : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня д-ра юрид. наук : 12.00.07. Київ. 20 с.

168. Стеблянко А. В. Адміністративно-правові засади взаємодії правоохоронних органів з фінансовими установами щодо протидії легалізації злочинних доходів : дис. ... д-ра філос. : 081. Суми, 2021. 179 с.

169. Строїч В. В. Сучасні соціально-правові механізми протидії злочинності в Україні : дис. ... д-ра філос. : 081. Львів, 2021. 238 с.

170. Сугак О. В. Адміністративно-правова протидія правопорушенням у сфері господарської діяльності : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : 12.00.07. Суми, 2020. 24 с.

171. Татарин Н., Чорний Р. Фінансова система України під час війни. *Галицький економічний вісник.* 2022. № 5–6. С. 75–83.

172. Теорія держави і права : підручник / О. В. Петришин, С. П. Погребняк, В. С. Смородинський та ін. ; за ред. О. В. Петришина. Х. : Право, 2015. 368 с.

173. Тильчик О. В. Адміністративно-правове забезпечення протидії тінізації економіки: теорія і практика : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня д-ра юрид. наук : 12.00.07. Ірпінь, 2018. 33 с.

174. Тильчик О. В. Адміністративно-правове забезпечення протидії тінізації економіки: теорія і практика : дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.07. Ірпінь, 2018. 463 с. URL : https://nrat.ukrintei.ua/searchdoc/0518U000448/ (дата звернення: 20.10.2022).

175. Тимошенко А. В. Протидія контрабанді у забезпеченні економічної безпеки підприємств : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. екон. наук : 21.04.02. К., 2021. 23 с.

176. У парламенті розглянули звіт Рахункової палати за 2023 рік та висновок про виконання Держбюджету-2023. 2024. 19 червня. URL : https://rp.gov.ua/PressCenter/News/?id=1987 (дата звернення: 24.06.2024).

177. У справі за конституційним зверненням відкритого акціонерного товариства «Всеукраїнський Акціонерний Банк» щодо офіційного тлумачення положень пункту 22 частини першої статті 92 Конституції України, частин першої, третьої статті 2, частини першої статті 38 Кодексу України про адміністративні правопорушення (справа про відповідальність юридичних осіб) : рішення Конституційного Суду України від 30.05.2001 № 7-рп/2001. *Офіційний вісник України.* 2001. № 24. С. 57. Стаття 1076. URL : https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v007p710-01#Text (дата звернення: 15.06.2024).

178. У справі за конституційним поданням 51 народного депутата України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень статті 92,

пункту 6 розділу X «Перехідні положення» Земельного кодексу України (справа про постійне користування земельними ділянками) : рішення Конституційного Суду України від 22.09.2005 № 5-рп/2005. *Офіційний вісник України*. 2005. № 39. С. 95. Ст. 2490. Код акта 33923/2005. 14 жовтня.

179. У справі за конституційним поданням Верховного Суду України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень статті 69 Кримінального кодексу України (справа про призначення судом більш м'якого покарання) : рішення Конституційного Суду України від 02.11.2004 № 15-рп/2004. *Офіційний вісник України*. 2004. № 45. Ст. 2975. 26 листопада.

180. У справі за конституційним поданням Кабінету Міністрів України про офіційне тлумачення положення частини другої статті 95 Конституції України та словосполучення «збалансованість бюджету», використаного в частині третій цієї статті (справа про збалансованість бюджету) : рішення Конституційного Суду України від 27.11.2008 № 26-рп/2008. *Вісник Конституційного Суду України*. 2009. № 1. С. 42. URL : https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v026p710-08#Text (дата звернення: 05.06.2024).

181. У справі за конституційними скаргами Барсегяна Геворка Сенекеримовича та Ліненко Наталії Миколаївни щодо відповідності Конституції України (конституційності) статті 485 Митного кодексу України (щодо індивідуалізації юридичної відповідальності) : рішення Конституційного Суду України від 15.06.2022 № 4-р(II)/2022. *Офіційний вісник України*. 2022. № 53. С. 194. Ст. 3118. URL : https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v004p710-22#Text (дата звернення: 15.05.2024).

182. Угода про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони від 27.06.2014. Ідентифікатор 984_011. *Офіційний вісник України*. 2014. № 75, том 1. С. 83. Ст. 2125. URL : https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/984_011#Text (дата звернення: 20.05.2024).

183. Ульяненко В. Перезавантаження БЕБ. Гетьманцев пояснив, у чому проблема. URL : https://glavcom.ua/country/politics/perezavantazhennja-beb-hetmantsev-pojasniv-v-chomu-problema-995041.html (дата звернення: 10.08.2024).

184. Уртаєва Л. Г. Видова градація фінансових правопорушень у законодавстві України. *Право та державне управління.* 2023. № 1. С. 102–107. URL : http://www.pdu-journal.kpu.zp.ua/issue-1-2023 (дата звернення: 18.06.2024).

185. Уртаєва Л. Г. Фінансове правопорушення: економіко-правова природа. *Юридичний науковий електронний журнал.* 2023. № 2. С. 396–398. URL : http://www.lsej.org.ua/index.php/arkhiv-nomeriv?id=159 (дата звернення: 21.07.2023).

186. Уртаєва Л. Г. Теоретико-правові засади запобігання фінансовим правопорушенням : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : 12.00.07. Запоріжжя, 2021. 21 с.

187. Уртаєва Л. Г. Теоретико-правові засади запобігання фінансовим правопорушенням : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Запоріжжя, 2021. 208 с.

188. Усков О. Законодавство про банківську діяльність: про відповідальність за порушення / Асоціація правників України. 2020. 23 червня. URL : https://uba.ua/ukr/news/7664 (дата звернення: 20.07.2024).

189. Уткіна М. С. Адміністративно-правові засади здійснення фінансового моніторингу в Україні : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня д-ра юрид. наук : Суми, 2024. 37 с.

190. Ухналь Н. М. Фінансово-економічна безпека України у контексті модернізації інституціональної структури міжнародних фінансів : дис. ... д-ра філос. : 051. Київ, 2021. 237 с.

191. Федорущенко Б. В. Формування системи забезпечення фінансової безпеки банківського сектору України : дис. ... д-ра філос. : 072. Львів, 2023. 239 с.

192. Філософський енциклопедичний словник. Довідкове видання. К. : Абрис, 2002. 742 с.

193. Фінансовий сектор стійкий та продовжує працювати безперебійно попри посилення ризиків. Звіт про фінансову стабільність. 2022. 27 грудня. URL :

https://bank.gov.ua/ua/news/all/finansoviy-sektor-stiykiy-ta-prodovjuye-pratsyuvati-bezperebiyno-popri-posilennya-rizikiv--zvit-pro-finansovu-stabilnist (дата звернення: 27.05.2023).

194. Хомутянський В. В. Адміністративно-правова протидія порушенням митних правил : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Запоріжжя, 2021. 242 с.

195. Целуйко О. І. Механізми державного регулювання фінансової безпеки суб'єктів господарювання : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. наук з дер. упр. : 25.00.02. Київ, 2021. 23 с.

196. Черв'як А. В. Економічна безпека фінансово-кредитних установ : дис. ... д-ра філос. : 051. Полтава, 2022. 255 с.

197. Шевченко Е. О. Системність закріплення адміністративно – правових засад діяльності адміністративних судів як чинник ефективності діяльності цього органу держави. *Вісник Запорізького національного університету: Юридичні науки.* 2010. № 4. С. 160–170.

198. Шевчук І. В. Державне регулювання протидії загрозам національним інтересам України у сфері економічної безпеки : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня д-ра наук з дер. упр. : 25.00.05. Хмельницький, 2021. 40 с.

199. Юридична енциклопедія : в 6 т. / ред. кол. : Ю. С. Шемшученко (голова ред. кол.) та ін. К. : Укр. енцикл., 1998. Т. 5 : П–С. 2003. 736 с.

200. Якимчук Н. Я. Правовий статус розпорядників бюджетних коштів в Україні : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня д-ра. юрид. наук : 12.00.07. К., 2010. 42 с.

201. Яструбецька Л. С. Фінансова безпека суб'єктів підприємництва в Україні в умовах гібридних фінансових конфліктів : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня д-ра екон. наук : 08.00.08. Львів, 2023. 42 с.

202. European Court on Human Rights. URL : https://www.echr.coe.int/home (дата звернення: 03.08.2024).

Додаток А

СПИСОК ПУБЛІКАЦІЙ ЗДОБУВАЧА ЗА ТЕМОЮ ДИСЕРТАЦІЇ

в яких опубліковані основні наукові результати дисертації:

1. Піпко Ю. В. Поняття та ознаки принципів адміністративно-правового регулювання протидії фінансовим порушенням. *Актуальні проблеми вітчизняної юриспруденції*. 2023. № 4. С. 118–123. URL : http://apnl.dnu.in.ua/4_2023/17.pdf.

2. Піпко Ю. В. Поняття фінансового правопорушення: проблематика наукового підходу. *Право і суспільство*. 2023. № 5. С. 142–148. URL : http://pravoisuspilstvo.org.ua/archive/2023/5_2023/22.pdf.

3. Піпко Ю. В. Систематизація адміністративно-правових та фінансово-правових наукових досліджень проблеми протидії фінансовим правопорушенням. *Актуальні проблеми вітчизняної юриспруденції*. 2022. № 4. С. 95–101. URL : http://apnl.dnu.in.ua/4_2022/16.pdf.

4. Піпко Ю. В. Систематизація суб’єктів адміністративно-правової протидії фінансовим правопорушенням. *Науковий вісник публічного та приватного права.* 2024. № 3. С. 130–135. URL : http://www.nvppp.in.ua/vip/2024/3/25.pdf.

які засвідчують апробацію матеріалів дисертації:

5. Піпко Ю. В. Протидія фінансовим правопорушенням як об’єкт адміністративно-правового регулювання. *Modern research in science and education* : III Міжнародна науково-практична конференція, Чикаго, США, 9–11.11.2023 (заочна) [*Modern research in science and education* : the 3rd International scientific and practical conference (November 9–11, 2023) BoScience Publisher, Chicago, USA]. 2023. 1096, [1072–1076] с. URL : https://sci-conf.com.ua/iii-mizhnarodna-naukovo-praktichna-konferentsiya-modern-research-in-science-and-education-9-11-11-2023-chikago-ssha-arhiv/

6. Піпко Ю. В. Окремі питання уточнення об’єкта посягання адміністративних правопорушень у галузі фінансів. *Science and society: modern trends in a changing world* : the 9th International scientific and practical conference

(August 5–7, 2024) MDPC Publishing, Vienna, Austria. 2024. 334, [315–319] с. URL : https://sci-conf.com.ua/ix-mizhnarodna-naukovo-praktichna-konferentsiya-science-and-society-modern-trends-in-a-changing-world-5-7-08-2024-viden-avstriya-arhiv/