

АДМІНІСТРАТИВНЕ ПРАВО І ПРОЦЕС; ФІНАНСОВЕ ПРАВО

УДК 342.951:351.82

DOI <https://doi.org/10.32840/1813-338X-2022.3.4>

О. С. Грудовенко

аспірант кафедри публічного управління та адміністрування
Національної академії внутрішніх справ

АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВА ХАРАКТЕРИСТИКА ЗАПОБІГАННЯ ПОРУШЕННЯ ВИМОГ ФІНАНСОВОГО КОНТРОЛЮ ПОСАДОВИМИ ОСОБАМИ ЗБРОЙНИХ СИЛ УКРАЇНИ

Мета статті полягає у здійсненні комплексно-системного аналізу нормативних засад, теоретичних основ адміністративного права та узагальненої практики, на основі якого охарактеризувати запобігання порушення вимог фінансового контролю посадовими особами Збройних сил України. У статті проаналізовано визначення поняття контролю, досліджено визначення поняття фінансового контролю, а також розкрито поняття «військові посадові особи». Проведена адміністративно-правова характеристика запобігання порушення вимог фінансового контролю посадовими особами Збройних сил України. Розкрито, що запобігання порушення вимог фінансового контролю посадовими особами Збройних сил України полягає у проведенні роз'яснювальної, методичної, превентивної діяльності щодо ознайомлення посадових осіб Збройних сил України з вимогами фінансового законодавства. Зроблено висновок, що найчастіше адміністративне правопорушення щодо порушення вимог фінансового контролю посадовими особами Збройних Сил України полягає в несвоєчасному поданні без поважних причин декларації або ж поданні завідомо недостовірних відомостей у декларації. Загалом, можна виділити наступні адміністративно-правові характеристики запобігання порушення вимог фінансового контролю посадовими особами Збройних сил України: 1) запобігання порушення вимог фінансового контролю посадовими особами Збройних сил України полягає у проведенні роз'яснювальної, методичної, превентивної діяльності щодо ознайомлення посадових осіб Збройних сил України з вимогами фінансового законодавства; 2) дотримання вимог фінансового контролю є невід'ємним внутрішнім обов'язком посадових осіб Збройних сил України; 3) фінансовим контроль за своєю природою є адміністративним інструментом перевірки посадових осіб Збройних сил України встановлених вимог фінансового законодавства; 4) найпоширенішим адміністративним правопорушенням у сфері дотримання вимог фінансового контролю посадовими особами Збройних сил України є порушення порядку подання декларацій та недостовірність відомостей, поданих у них.

Ключові слова: контроль, фінансовий контроль, посадові особи, адміністративне правопорушення, адміністративне правопорушення пов'язане з корупцією, Збройні Сили України.

Актуальність теми. Незважаючи на вироблення нормативного та інституційного механізмів протидії та запобігання корупції, вона продовжує існувати в українському суспільстві, набуваючи інших форм. Неточність формулювань щодо сутності корупційних правопорушень, включаючи адміністративні делікти

призводить до звільнення від відповідальності. Теоретично вірне обґрунтування визначення підстав притягнення до адміністративної відповідальності за вчинення корупційного правопорушення у формі порушення вимог фінансового контролю забезпечить ефективність системи електронного декларування для осіб, яких

уповноважено на виконання функцій держави або місцевого самоврядування [2].

Огляд останніх досліджень. Фінансовий контроль, за своєю природою, є превентивним інструментом запобігання корупції. Питання запобігання адміністративним правопорушенням пов'язаних із корупцією аналізували у своїх наукових роботах такі вчені як: В. Авер'янов, С. Алфьоров, А. Басов, М. Бездольний, О. Безпалова, Ю. Битяк, С. Гончарук, О. Губанов, О. Джафарова, В. Загородній, Н. Задирака, О. Клок, Ю. Коваленко, В. Колпаков, А. Комзюк, Г. Лученцов, П. Лютіков, М. Мельник, В. Настюк, О. Пасека, А. Приходько, С. Рогульський, С. Серьогін, С. Стеценко, М. Хавронюк, О. Шимон та ряд інших.

Однак, враховуючи тенденцію вчинення корупційних правопорушень, питання превентивних інструментів і досі залишається актуальною темою.

Мета статті полягає у здійсненні комплексно-системного аналізу нормативних засад, теоретичних основ адміністративного права та узагальненої практики, на основі якого охарактеризувати запобігання порушення вимог фінансового контролю посадовими особами Збройних сил України.

Виклад основних положень. Попри запровадження в Україні протягом останніх років принципово нової системи декларування доходів і видатків осіб, уповноважених на виконання функцій держави, а також установа відповідальності за порушення вимог законодавства в цій сфері, на теперішньому етапі розвитку визначеної групи суспільних відносин проблема врегулювання адміністративної відповідальності за їх порушення не є вичерпаною [3]. Як слушно зазначає О.Ф. Пасека, що встановлення відповідальності за порушення вимог фінансового контролю стало черговим кроком держави у сфері боротьби із корупцією. І нехай подекуди ці кроки невпевнені, спірні, однак вони є. Автор зазначає, що законодавець передбачив різного роду засоби впливу на осіб, які вчиняють корупційні чи пов'язані з корупцією діяння. Такі норми, на думку автора, далекі від ідеалу, однак, очевидним є той факт, що ідеальними вони ніколи не були і не будуть. Відповідно ставити перед собою завдання визначити склад того чи іншого правопорушення, який б не викликав запитань ні у теоретиків, ні у практиків видається утопічним прагненням. О.Ф. Пасека стверджує, що основне завдання, яке повинно поставати перед теоретиками, практикаками, законодавчим

органом – це уникнути наявності в положеннях законодавчих актів хоча б очевидних суперечностей, колізій, конкуренції норм. Чітко визначати кожну ознаку складу правопорушення, а при потребі надавати його легальне тлумачення [1].

Досліджуючи питання запобігання порушенню вимог фінансового контролю посадовими особами Збройних Сил України, необхідно дати визначення таким правовим категоріям, як «контроль» та «фінансовий контроль», а також визначити посадових осіб Збройних Сил України на яких поширюються норми законодавства щодо відносин у сфері запобігання корупції, зокрема запобігання адміністративним правопорушенням, пов'язаних з корупцією.

Так, відповідно до Академічного тлумачного словника під терміном «контроль» розуміється перевірка, облік діяльності кого-,чого-небудь або ж нагляд за кимось, чимось [4]. Автори монографії розглядають поняття «контроль» у двох аспектах: як функцію управління та як економічну категорію. Контроль як функція управління відображає більш прикладний аспект тоді, коли контроль як економічна категорія має виключно теоретичне значення [5, с. 11]. На думку В.М. Гаращука, слово «контроль» більш правильно тлумачити як перевірку, а також спостереження з метою перевірки для протидії чомусь небажаному, тобто виявлення, попередження та припинення протиправної поведінки з боку будь-кого [6, с. 37]. Науковець Т.О. Коломоець стверджує, що «контроль» – це функція управління, засіб виконання завдань управління, особливість якого полягає в тому, що він має активний характер, тобто суб'єкти контролю наділені правом втручання в діяльність підконтрольних об'єктів [11, с. 21]. Автори підручника адміністративного права України зазначають, що «контроль» – це організаційно-правовий засіб забезпечення законності й дисципліни, який характеризується спостереженням і перевіркою діяльності об'єкта контролю та фактичної відповідності тих чи інших дій вимогам чинного законодавства з можливістю втручатися в оперативно-господарську діяльність для усунення виявлених недоліків зі спроможністю притягнення порушників до відповідальності [12, с. 283]. На думку Леонтович С.П. «контроль» в широкому розумінні – це процес, який пов'язаний із забезпеченням відповідності функціонування об'єкта управління прийнятим управлінським рішенням і спрямований на успішне досягнення поставленої мети [13].

Таким чином, термін «контроль» потрібно розглядати, як процес перевірки діяльності об'єкта контролю на відповідність нормам та порядку встановленому чинним законодавством з метою запобігання та/або протидії неправомірній поведінці.

Що стосується визначення поняття «фінансового контролю», то досить загальним є твердження Музика-Стефанчук О.А., яка, визначає «фінансовий контроль» як регламентована правовими нормами цілеспрямована діяльність органів державної влади, органів місцевого самоврядування, підприємств, установ, міжнародних організацій та інших суб'єктів з перевірки своєчасності й точності надходження коштів у банк, до бюджетів та інших публічних грошових фондів, правильності та ефективності використання таких коштів і матеріальних ресурсів бюджетних установ [14, с. 109]. На думку Хомутенко А.В., «фінансовий контроль» - це система дій та контрольних заходів органів державної влади і окремих суб'єктів господарювання при управлінні фінансами, яка направлена на попередження та усунення фінансових правопорушень, неефективного управління фінансовими ресурсами та активами з боку підприємств, організацій та установ у процесі їх фінансово-господарської діяльності [15]. На нашу думку, вартим уваги є науково-практичний коментар щодо адміністративних правопорушень, пов'язаних із корупцією, автори якого вважають, що «фінансовий контроль» - це специфічна форма моніторингу у сфері обігу грошових коштів, інших матеріальних і нематеріальних благ (об'єктів фінансового контролю), здійснюваний по відношенню до встановлених Законом «Про запобігання корупції» категорій осіб, членів їх сімей, інших визначених категорій громадян з метою запобігання корупції. Об'єктом даного проступку автори визначають суспільні відносини у сфері дотримання вимог фінансового контролю (щодо подання декларацій, зазначення у ній достовірних відомостей, дотримання вимог додаткових заходів фінансового контролю). З об'єктивної сторони протиправне діяння може бути вчинено як у формі дії (несвоєчасне подання без поважних причин декларації, подання завідомо недостовірних відомостей у декларації), так і бездіяльності (неповідомлення про відкриття валютного рахунка в установі банку-нерезидента або про суттєві зміни у майновому стані) [16, с. 31].

Таким чином, можна зробити висновок, що під «фінансовим контролем» слід розу-

міти системний превентивний захід, контроль-но-наглядового характеру спеціальних фінансових правовідносин, що здійснюється шляхом перевірки фінансової діяльності конкретного об'єкта на відповідність нормам та встановленому порядку проведення фінансових операцій з метою запобігання корупції та вчиненню інших неправомірних дій.

Нормою законодавства, яка регулює питання щодо порушення вимог фінансового контролю є стаття 172-6 Кодексу України про адміністративні правопорушення, відповідно до якої несвоєчасне подання без поважних причин декларації особи, уповноваженої на виконання функцій держави або місцевого самоврядування тягне за собою накладення штрафу від п'ятдесяти до ста неоподатковуваних мінімумів доходів громадян. Неповідомлення або несвоєчасне повідомлення про відкриття валютного рахунка в установі банку-нерезидента або про суттєві зміни у майновому стані тягне за собою накладення штрафу від ста до двохсот неоподатковуваних мінімумів доходів громадян. Подання завідомо недостовірних відомостей у декларації особи, уповноваженої на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, тягне за собою накладення штрафу від однієї тисячі до двох тисяч п'ятисот неоподатковуваних мінімумів доходів громадян [7].

Суб'єктами вищевказаного адміністративного правопорушення, які нас цікавлять в рамках цього дослідження у відповідності із Законом України «Про запобігання корупції» в тому числі є військові посадові особи Збройних Сил України, Державної служби спеціального зв'язку та захисту інформації України та інших утворених відповідно до законів військових формувань, крім військовослужбовців строкової військової служби, курсантів вищих військових навчальних закладів, курсантів вищих навчальних закладів, які мають у своєму складі військові інститути, курсантів факультетів, кафедр та відділень військової підготовки [8].

Термін «військові посадові особи» знаходить своє відображення в Законі України «Про військовий обов'язок і військову службу». Так відповідно до частини 12 статті 6 вищевказаного закону, військові посадові особи – це військовослужбовці, які обіймають штатні посади, пов'язані з виконанням організаційно-розпорядчих чи адміністративно-господарських обов'язків, або які спеціально уповноважені на виконання таких обов'язків згідно із законодавством [9].

Відповідно до Роз'яснень Національного агентства з питань запобігання корупції від 29.12.2021 року №11 «Щодо застосування окремих положень Закону України «Про запобігання корупції» стосовно заходів фінансового контролю (подання декларації, повідомлення про суттєві зміни в майновому стані, повідомлення про відкриття валютного рахунку)» під адміністративно– господарськими функціями (обов'язками) розуміються обов'язки з управління або розпорядження державним, комунальним майном (установлення порядку його зберігання, переробки, реалізації забезпечення контролю за цими операціями тощо). Такі повноваження в різному обсязі є у начальників планово-господарських, постачальницьких, фінансових відділів і служб, їхніх заступників, керівників відділів підприємств тощо. В свою чергу організаційно-розпорядчі функції (обов'язки) – це обов'язки щодо здійснення керівництва галуззю промисловості, трудовим колективом, ділянкою роботи, виробничою діяльністю окремих працівників на підприємствах, в установах чи організаціях незалежно від форм власності. Такі функції виконують, зокрема, керівники міністерств, інших центральних органів виконавчої влади, державних, комунальних підприємств, установ, організацій, структурних підрозділів, їхні заступники, особи, які керують ділянками робіт [10].

Таким чином, суб'єктами декларування є військовослужбовці, які: 1) обіймають штатні посади, пов'язані з виконанням організаційно-розпорядчих чи адміністративно-господарських обов'язків; 2) спеціально уповноважені на виконання таких обов'язків згідно із законодавством [10].

Але варто відмітити, що є військовослужбовці, на яких не поширюються вимоги фінансового контролю взагалі. Такими зокрема є: 1) військовослужбовці військової служби за призовом під час мобілізації, на особливий період; 2) військовослужбовці військової служби за призовом осіб із числа резервістів в особливий період; 3) військовослужбовці військової служби за призовом осіб офіцерського складу; 4) військові посадові особи з числа військовослужбовців військової служби за контрактом осіб рядового складу; 5) військові посадові особи з числа військовослужбовців військової служби за контрактом осіб сержантського і старшинського складу; 6) військовослужбовці молодшого офіцерського складу військової служби за контрактом осіб офіцерського складу; 7) вій-

ськовослужбовці строкової військової служби; 8) курсанти вищих військових навчальних закладів; 9) курсанти вищих навчальних закладів, які мають у своєму складі військової інститути; 10) курсанти факультетів, кафедр та відділень військової підготовки [10].

Підводячи підсумок, можна сказати, що найчастіше адміністративне правопорушення щодо порушення вимог фінансового контролю посадовими особами Збройних Сил України полягає в несвоєчасному поданні без поважних причин декларації або ж поданні завідомо недостовірних відомостей у декларації.

Загалом, можна виділити наступні адміністративно-правові характеристики запобігання порушення вимог фінансового контролю посадовими особами Збройних сил України:

1) запобігання порушення вимог фінансового контролю посадовими особами Збройних сил України полягає у проведенні роз'яснювальної, методичної, превентивної діяльності щодо ознайомлення посадових осіб Збройних сил України з вимогами фінансового законодавства;

2) дотримання вимог фінансового контролю є невід'ємним внутрішнім обов'язком посадових осіб Збройних сил України;

3) фінансовим контроль за своєю природою є адміністративним інструментом перевірки посадових осіб Збройних сил України встановлених вимог фінансового законодавства;

4) найпоширенішим адміністративним правопорушенням у сфері дотримання вимог фінансового контролю посадовими особами Збройних сил України є порушення порядку подання декларацій та недостовірність відомостей, поданих у них.

Список використаної літератури:

1. Пасека О.Ф. Проблемні аспекти адміністративної відповідальності за порушення вимог фінансового контролю. URL: <http://dx.doi.org/10.5281/zenodo.3678828>
2. Рева Ю. Особливості притягнення до адміністративної відповідальності за порушення вимог фінансового контролю. *Юридичний вісник* 2019/3.
3. Петренко Г.О., Ковальчук В.І. Окремі аспекти застосування адміністративної відповідальності за правопорушення, пов'язані з корупцією у сфері фінансового контролю. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2020. URL: <https://doi.org/10.32782/2524-0374/2020-8/33>
4. Білодід І. К. Словник української мови: в 11 томах. Том 4, 1973. С. 271. URL: <http://sum.in.ua/s/kontrolj>

5. Контроль у бюджетних установах: теорія та практика: монографія / Л.В. Дікань, О.В. Кожушко, Ю.О. Лядова та ін.; Харків: ХНЕУ ім. С. Кузнеця. 2016. 332 с.
6. Гаращук В.М. Контроль та нагляд в державному управлінні. Харків: Фоліо, 2002.
7. Кодекс України про адміністративні правопорушення від 07.12.1984 № 8073-Х. *Відомості Верховної Ради Української РСР*. 1984. Ст. 1122.
8. Про запобігання корупції: Закон України від 14.10.2014 року №1700- VII. *Відомості Верховної Ради*. 2014. № 49. Ст. 2056.
9. Про військовий обов'язок і військову службу: Закон України від 25.03.1992 року №2232-XII. *Відомості Верховної Ради України*. 1992. № 27.
10. Роз'яснення Національного агентства з питань запобігання корупції від 29.12.2021 року №11 «Щодо застосування окремих положень Закону України «Про запобігання корупції» стосовно заходів фінансового контролю (подання декларації, повідомлення про суттєві зміни в майновому стані, повідомлення про відкриття валютного рахунку)». 2021. URL: <https://www.pfu.gov.ua/2151214-roz-yasnennya-natsionalnogo-agentstva-z-pytan-zapobigannya-koruptsiyi-vid-29-12-2021-11-shhodo-zastosuvannya-okremyh-polozhen-zakonu-ukrayiny-pro-zapobigannya-koruptsiyi-stosovno-zahodiv-finansovogo-k/>
11. Коломоєць Т.О. Адміністративне право України : навчальний посібник. Київ : Істина, 2008. 216 с.
12. Колпаков В.К., Кузьменко О.В., Пастух І.Д., Сущенко В.Д. та ін. Курс адміністративного права України : підручник. Київ : Юрін-ком Інтер, 2012. 808 с.
13. Леонтович С.П. Розвиток фінансового контролю за використанням бюджетних коштів в аграрному секторі економіки: дис. канд. екон. наук: 08.00.08. Київ: 2012. 168 с.
14. Музика-Стефанчук О.А. Фінансове право: навчальний посібник: 4-е ид., допов. та переробл. Київ: Ін Юре, 2018. 348 с.
15. Хомутенко А.В. Система фінансового контролю за діяльністю небанківських неприбуткових фінансових установ України: монографія. Одеса: Друк, 2009. 188 с.
16. Адміністративні правопорушення, пов'язані з корупцією: наук.-практ. комент. / С. С. Чернявський, Р. А. Сербин, І. Д. Пастух та ін. Київ : Нац. акад. внутр. справ, 2020. 90 с.

Hrudovenko O. S. Administrative and legal characteristics of preventing violations of financial control requirements by officials of the armed forces of Ukraine

the purpose of the article is to carry out a complex and systematic analysis of regulatory principles, theoretical foundations of administrative law and generalized practice, on the basis of which to characterize the prevention of violations of financial control requirements by officials of the Armed Forces of Ukraine. The article disclosed the definition of the concept of control, the definition of the concept of financial control is investigated, and the concept of "military officials" is also disclosed. The administrative and legal characterization of the prevention of violation of financial control requirements by officials of the Armed Forces of Ukraine was carried out. It was revealed that the prevention of violations of financial control requirements by officials of the Armed Forces of Ukraine consists in conducting explanatory, methodical, preventive activities regarding the familiarization of officials of the Armed Forces of Ukraine with the requirements of financial legislation. It was concluded that the most common administrative offense in violation of financial control requirements by officials of the Armed Forces of Ukraine consists in late submission of a declaration without valid reasons or submission of knowingly inaccurate information in the declaration. In general, the following administrative and legal characteristics of preventing violations of financial control requirements by officials of the Armed Forces of Ukraine can be distinguished: 1) prevention of violations of financial control requirements by officials of the Armed Forces of Ukraine consists in conducting explanatory, methodical, preventive activities regarding the familiarization of officials of the Armed Forces of Ukraine with the requirements of financial legislation; 2) compliance with financial control requirements is an integral internal duty of officials of the Armed Forces of Ukraine; 3) financial control by its very nature is an administrative tool for checking officials of the Armed Forces of Ukraine against the established requirements of financial legislation; 4) the most common administrative offense in the field of compliance with financial control requirements by officials of the Armed Forces of Ukraine is the violation of the procedure for submitting declarations and the unreliability of the information provided in them.

Key words: control, financial control, officials, administrative offense, administrative offense related to corruption, Armed Forces of Ukraine.