

**ЛЬВІВСЬКІЙ ДЕРЖАВНИЙ УНІВЕРСИТЕТ  
ВНУТРІШНІХ СПРАВ**

**Пробко Ілля Борисович**

УДК 342.95: 343.359

**ПРОВАДЖЕННЯ У СПРАВАХ ПРО ПОРУШЕННЯ  
ЗАКОНОДАВСТВА З ФІНАНСОВИХ ПИТАНЬ**

Спеціальність 12.00.07 – адміністративне право і процес;  
фінансове право; інформаційне право

**АВТОРЕФЕРАТ**  
дисертації на здобуття наукового ступеня  
кандидата юридичних наук

**Львів – 2009**

Дисертацією є рукопис

Робота виконана на кафедрі адміністративного права та адміністративного процесу Львівського державного університету внутрішніх справ

Науковий керівник – кандидат юридичних наук, доцент  
**Ковалів Мирослав Володимирович**,  
Львівський державний університет внутрішніх справ, завідувач кафедри адміністративного права та адміністративного процесу

Офіційні опоненти: доктор юридичних наук, доцент  
,  
Академія управління МВС України,  
начальник кафедри теорії та практики управління органами внутрішніх справ

кандидат юридичних наук, доцент

Національний університет внутрішніх справ,  
доцент кафедри конституційного та міжнародного права

Захист відбудеться „\_\_\_” \_\_\_\_\_ 2009 р. о \_\_\_ год. на засіданні спеціалізованої вченої ради К..... Львівського державного університету внутрішніх справ за адресою: 79007, м. Львів, вул. Городоцька, 26.

З дисертацією можна ознайомитись у Загальній бібліотеці Львівського державного університету внутрішніх справ за адресою: 79007, м. Львів, вул. Городоцька, 26.

Автореферат розісланий „\_\_\_” \_\_\_\_\_ 2009 р.

Учений секретар  
спеціалізованої вченої ради

І.Ю.Настасяк

## ЗАГАЛЬНА ХАРАКТЕРИСТИКА РОБОТИ

**Актуальність теми дослідження.** Проголошення Україною незалежності та перехід від командно-адміністративного управління до організації держави з ринковою економікою призвело до швидких темпів зростання кількості суб'єктів господарювання різних форм власності. При цьому існуюча система контролюючих органів виявилася непристосованою до ринкових відносин і неспроможною забезпечити ефективний та різноплановий фінансовий контроль. Саме на цьому підґрунті зароджується ідея необхідності формування якісно нового та органічно пристосованого до ринкових відносин фінансового контролю та юридичних інструментів впливу. До того ж, адміністративна відповідальність за порушення законодавства з фінансових питань є фінансово-правовим інститутом нового формату, тому найбільш точно відображає особливості становлення сучасної держави та чутливо реагує на тенденції її фінансового розвитку. Як свідчить досвід країн із розвинутою ринковою економікою, адміністративна відповідальність за порушення законодавства з фінансових питань виконує функцію фінансового захисту, виступає гарантом об'єктивності та достовірності фінансової інформації. Враховуючи те, що тільки у 2008 році контролюючими органами України виявлено розкрадання коштів на суму 2,3 млрд. гривень, провадження у справах про порушення законодавства з фінансових питань є одним з юридичних інститутів, що гарантує та забезпечує дотримання законності..

Переважає більшість наукових джерел розглядає проблеми провадження у справах про порушення законодавства з фінансових питань однобічно, зосереджуючи увагу на адміністративно-процесуальному змісті даного інституту. Водночас, провадження у справах про порушення законодавства з фінансових питань потребує особливого дослідження крізь призму науки фінансового права, оскільки має складну економіко-правову природу.

Вирішення ключових проблем правової регламентації, оптимального державного регулювання, співвідношення і узгодження національного законодавства з міжнародними нормами та стандартами – пріоритетні напрями фінансово-правового дослідження провадження у справах про порушення законодавства з фінансових питань.

Актуальність теми дослідження пояснюється ще й тим, що одним з стратегічних завдань України є проведення правової реформи та впровадження комплексу системних перетворень щодо формування внутрішніх передумов адаптації до ринкової економіки, серед яких провідне місце займає наближення фінансового контролю до міжнародних стандартів та загальноприйнятих для країн-членів Європейського Союзу засад. Крім цього, необхідність вдосконалення правового регулювання у сфері фінансового контролю загалом та провадження у справах про порушення законодавства з фінансових питань зокрема зумовлена впровадженням демократичних засад держави. Для пострадянських держав становлення інституту адміністративної відповідальності за порушення фінансового законодавства має спільну особливість – найбільшу складність становить імплементація процесуальних

норм, оскільки надмірна централізація державної влади поширювалась і на фінансовий контроль.

Дослідження фінансово-правового регулювання провадження у справах про порушення законодавства з фінансових питань в Україні проводиться в розрізі аналізу таких актуальних проблем, як: внутрішньодержавний процес демократизації; відмова від надмірної централізації державної влади; створення правових умов як розвитку й функціонування ринкової економіки, так і забезпечення якісного фінансового контролю; наближення фінансового контролю до міжнародних стандартів та загальноприйнятих засад для країн-членів Європейського Союзу; реалізація державної політики щодо адаптації законодавства до міжнародних норм і стандартів у сфері відповідальності за порушення фінансового законодавства.

Дослідженню різних аспектів адміністративно-юрисдикційної діяльності були присвячені роботи українських вчених-адміністративістів, зокрема: В.Б. Авер'янова, І.Л. Бородин, І.П. Голосніченка, С.Т. Гончарука, Є.В. Додіна, Р.А. Калюжного, В.К. Колпакова, М.В. Коваліва, Т.О. Коломоєць, О.В. Кузьменко, В.П. Нагребельного, О.І. Остапенка, В.Г. Перепелюка, М.М. Тищенко, Ю.С. Шемшученка, Х.П. Ярмакі та інших.

Окремі аспекти, які так чи інакше стосуються провадження у справах про порушення законодавства з фінансових питань, зокрема адміністративно - юрисдикційна діяльність контрольно-ревізійної служби, взаємодія органів внутрішніх справ і контрольно-ревізійної служби були предметом дослідження вчених: Д.А. Бекерської, Л.К. Воронової, Е.С. Дмитренко, О.П. Орлюк та інших.

Що стосується методології адміністративно-юрисдикційної діяльності контрольно-ревізійної служби та органів внутрішніх справ, то наше дослідження базується на працях таких українських і зарубіжних учених в галузі теорії держави та права, кримінального права, економіки, правової статистики, фінансової математики, як П.М. Рабинович, В.Т. Маляренко, В.Л. Ортинський, О.Г. Кальман, Є.М. Четиркін тощо. Однак комплексне дослідження провадження у справах про порушення законодавства з фінансових питань не проводилося.

**Зв'язок роботи з науковими програмами, планами, темами.** Дисертація виконана відповідно до Комплексної програми профілактики правопорушень на 2007-2009 рр., затвердженої Постановою Кабінету Міністрів України від 20.12.2006 р. № 1767 (п. 1), Стратегії модернізації системи бухгалтерського обліку в державному секторі на 2007-2015 роки, затвердженої Постановою Кабінету Міністрів України від 16.01.2007 р. № 34 (п. 1), плану заходів щодо реалізації Концепції розвитку державного внутрішнього фінансового контролю на період до 2015 року затвердженого розпорядженням Кабінету Міністрів України від 22.10.2008 р. № 1347-р (п. 10), планів наукових досліджень МВС України (зокрема, Пріоритетних напрямів наукових та дисертаційних досліджень, які потребують першочергової розробки і впровадження у практичну діяльність органів внутрішніх справ на період 2004-2009 рр., затверджених наказом МВС України від 05.07.2004 р. № 755) та згідно з п. 1

Перспективного плану НД та ДКР на 2005-2010 рр. за пріоритетними напрямками наукових досліджень Львівського державного університету внутрішніх справ, затвердженого на засіданні Вченої ради 26.08.2005 р. (протокол № 1).

**Мета і завдання дослідження.** Метою наукового пошуку є з'ясування та узагальнення теоретичного і практичного аспектів провадження у справах про порушення законодавства з фінансових питань щодо реалізації повноважень органами внутрішніх справ та контрольно-ревізійної служби, а також вироблення пропозицій і рекомендацій, що сприятимуть удосконаленню адміністративно-юрисдикційної діяльності міліції та контрольно-ревізійної служби, забезпеченню прав і свобод громадян, попередженню правопорушень у фінансовій сфері. Для досягнення поставленої мети необхідно вирішити такі завдання:

- розкрити загальнотеоретичні поняття адміністративного процесу на сучасному етапі розвитку юридичної науки;
- дослідити сутність та особливості провадження у справах про порушення законодавства з фінансових питань, визначити місце, роль і значення адміністративної відповідальності за порушення законодавства з фінансових питань у системі фінансового контролю;
- визначити завдання та принципи провадження у справах про порушення законодавства з фінансових питань;
- дослідити стадії провадження у справах про порушення законодавства з фінансових питань;
- охарактеризувати адміністративно-юрисдикційні засади діяльності органів контрольно-ревізійної служби в Україні та проаналізувати виконання ними адміністративно-процесуальних повноважень у сфері забезпечення прав та свобод громадян під час притягнення до адміністративної відповідальності за порушення законодавства з фінансових питань;
- дослідити правовий статус органів внутрішніх справ щодо провадження у адміністративних справах про порушення законодавства з фінансових питань;
- проаналізувати теоретичні підходи з питань діяльності судів загальної юрисдикції щодо забезпечення дотримання законності під час притягнення до адміністративної відповідальності за порушення законодавства з фінансових питань;
- розробити пропозиції і рекомендації, спрямовані на вдосконалення провадження у справах про порушення законодавства з фінансових питань.

*Об'єктом дослідження* є сфера суспільних відносин, пов'язаних із провадженням у справах про порушення законодавства з фінансових питань.

*Предметом дослідження* виступає чинне законодавство, що визначає порядок притягнення порушника до адміністративної відповідальності за порушення законодавства з фінансових питань.

**Методи дослідження.** Для вирішення поставлених завдань застосовано загальнонаукові та спеціальні методи пізнання правових явищ. Їх застосування ґрунтується на комплексному підході, що дає можливість досліджувати проблеми крізь призму їх соціального змісту та юридичної форми. За

допомогою історично-правового методу досліджено розвиток адміністративного процесу та загальнотеоретичні підходи до адміністративно-процесуальної діяльності (підрозділ 1.1); порівняльно-правового методу – здійснено порівняльну характеристику нормативної бази, що регламентує адміністративно-юрисдикційну діяльність контрольно-ревізійної служби та органів внутрішніх справ у провадженні у справах про порушення законодавства з фінансових питань (підрозділи 2.1, 2.2); статистичного методу – узагальнено динаміку правопорушень економічного спрямування (підрозділ 1.2, 1.3); системно-функціонального методу – розкрито теоретичні положення щодо стадій провадження у справах про порушення законодавства з фінансових питань (підрозділ 2.2); формально-юридичного методу – проаналізовано зміст нормативно-правових актів, що регламентують адміністративно-процесуальну діяльність у провадженні у справах про порушення законодавства з фінансових питань (підрозділ 1.2, 1.3); соціологічного методу – проведено опитування працівників контрольно-ревізійної служби та органів внутрішніх справ стосовно вдосконалення адміністративно-юрисдикційної діяльності щодо провадження у справах про порушення законодавства з фінансових питань (підрозділи 2.2); логіко-семантичного методу – внесено пропозиції щодо вдосконалення нормативної бази МВС України та Державної контрольно-ревізійної служби в Україні у сфері забезпечення прав громадян під час провадження у справах про порушення законодавства з фінансових питань (розділ 3). Застосування зазначених методів дозволило всебічно проаналізувати адміністративно-юрисдикційні аспекти провадження у справах про порушення законодавства з фінансових питань, систематизувати емпіричні дані та отримати власні теоретичні результати.

Науково-теоретичним підґрунтям дисертації стали розробки фахівців у сфері теорії держави і права, економіки, державного будівництва, адміністративного права, цивільного права, фінансового права, правової статистики тощо.

*Нормативно-правову основу роботи становлять положення Конституції України, законів України, Указів Президента України, нормативно-правових актів Кабінету Міністрів України, відомчих нормативно-правових актів, а також нормативно-правових актів Польщі та Франції.*

*Емпіричну базу дослідження становлять результати опитування керівників та співробітників Контрольно-ревізійних управлінь у Львівській і Тернопільській областях, відомчих контрольно-ревізійних служб західного регіону держави, Головного управління МВС України у Львівській області, Управління МВС України на Львівській залізниці, а також статистично-довідкові матеріали МВС та Головного контрольно-ревізійного управління.*

**Наукова новизна одержаних результатів** полягає у тому, що дисертація є одним із системних досліджень, у якому комплексно з використанням сучасних методів пізнання, урахуванням новітніх досягнень правової науки досліджуються адміністративно-правові аспекти провадження у справах про порушення законодавства з фінансових питань.

У результаті проведеного дослідження сформульовано низку нових

теоретичних положень, обґрунтовано висновки, рекомендації та пропозиції щодо вдосконалення чинного законодавства України, нормативно-правових актів Державної контрольно-ревізійної служби в Україні, МВС України.

Найсуттєвішими результатами дослідження, що зумовлюють його новизну і визначають внесок автора у розробку зазначеної проблематики, є такі положення і висновки:

*уперше:*

- сформульовано поняття провадження у справах про порушення законодавства з фінансових питань як специфічного різновиду адміністративно-процесуальної діяльності, спрямованої на втілення організаційно-правових засобів забезпечення дотримання законодавства з фінансових питань;

- розроблено і запропоновано проект Інструкції про провадження у справах про порушення законодавства з фінансових питань;

*удосконалено:*

- нормативно-правову базу адміністративно-юрисдикційної діяльності органів внутрішніх справ щодо всебічного врахування принципу презумпції невинності особи, яка притягується до адміністративної відповідальності;

- подальшу оптимізацію засад організації взаємодії правоохоронних та контролюючих органів у сфері регулятивної діяльності, що регламентується нормами фінансового права;

- форми співпраці між контрольно-ревізійною службою в Україні та органами внутрішніх справ;

*набули подальшого розвитку:*

- дослідження загальнотеоретичних понять адміністративного процесу;

- визначення особливостей провадження у справах про порушення законодавства з фінансових питань;

- теоретичні підходи щодо діяльності судів у питаннях забезпечення законності у провадженнях у справах про порушення законодавства з фінансових питань.

На підставі висновків запропоновано і внесено відповідні зміни та доповнення до нормативно-правових актів Головного контрольно-ревізійного управління України та МВС України щодо провадження у справах про порушення законодавства з фінансових питань. У дисертації аргументовано необхідність запропонованих змін та доповнень до нормативно-правових актів, а також подано зміст пропозицій.

**Практичне значення одержаних результатів** полягає у тому, що сформульовані та обґрунтовані в дисертації висновки і пропозиції становлять як науково-теоретичний, так і практичний інтерес:

- у науково-дослідній сфері – для подальшої розробки актуальних проблем провадження у справах про порушення законодавства з фінансових питань, визначення шляхів адаптації вітчизняної нормативної бази до вимог Європейського Союзу;

- у правотворчості – для подальшого розвитку законодавства з фінансових питань та у сфері забезпечення економічної безпеки країни;

- у правозастосовній діяльності – для підвищення ефективності практичної

діяльності підрозділів контрольно-ревізійної служби в Україні, органів внутрішніх справ щодо провадження у справах про порушення законодавства з фінансових питань.

- у навчальному процесі – під час проведення занять із навчальних дисциплін „Фінансове право”, „Адміністративна діяльність органів внутрішніх справ”, „Адміністративне право” (акт впровадження результатів дисертаційного дослідження від 12.01.2009 р.).

- у системі службової підготовки підрозділів Державної служби по боротьбі з економічними злочинами з питань практичної діяльності щодо провадження у справах про порушення законодавства з фінансових питань (акт впровадження результатів дисертаційного дослідження від 30.01.2009 р.).

**Особистий внесок здобувача.** Сформульовані у дисертації положення, узагальнення, висновки, рекомендації, пропозиції обґрунтовані на підставі особистих досліджень у результаті опрацювання та аналізу наукових, нормативних і статистичних джерел.

**Апробація результатів дисертації.** Підсумки роботи, розробки і вирішення проблеми оприлюднені на науково-звітній конференції „Проблеми діяльності кримінальної міліції в умовах розбудови правової держави” (м. Львів, 10 лютого 2007 р.); Всеукраїнській науковій конференції ад’юнктів, аспірантів та здобувачів „Проблеми правової реформи та розбудови громадянського суспільства в Україні” (м. Львів, 28 вересня 2007 р.); Всеукраїнській науково-практичній конференції „Взаємодія громадян та правоохоронних органів в контексті формування правової держави: правові, історичні, філософські та психологічні аспекти” (м. Львів, 15 травня 2008 р.); на звітній науково-практичній конференції факультету кримінальної міліції „Проблеми діяльності кримінальної міліції в умовах розбудови правової держави” (м. Львів, 5 березня 2008 р.); науково-практичних семінарах „Міліція громадської безпеки як суб’єкт забезпечення охорони прав, свобод та законних інтересів громадян” (м. Львів, 23 листопада 2007 р.) та „Проблеми застосування інформаційних технологій у діяльності органів внутрішніх справ, навчальному процесі та взаємодії з іншими службами” (м. Львів, 3 грудня 2007 р.).

**Публікації.** Основні положення і висновки дисертації викладено у п’яти наукових статтях, що опубліковані у фахових виданнях, перелік яких затверджено ВАК України, та у тезах доповідей на шести науково-практичних конференцій.

**Структура дисертації** складається зі вступу, трьох розділів, що містять сім підрозділів, висновків, списку використаних джерел і додатків. Загальний обсяг роботи становить 237 сторінок, з яких 191 – основного тексту, 23 – список використаних джерел (205 найменувань), 23 сторінки – додатки.

## **ОСНОВНИЙ ЗМІСТ РОБОТИ**

У **Вступі** обґрунтовується вибір теми дисертації, її актуальність, ступінь дослідження проблеми, визначається її зв’язок з державними науковими програмами, планами і темами, а також мета, завдання, об’єкт, предмет і



методи дослідження, розкривається наукова новизна, висвітлюється теоретична та емпірична бази, практичне значення одержаних результатів, подаються відомості про їх апробацію та впровадження.

**Перший розділ “Загальна характеристика провадження у справах про порушення законодавства з фінансових питань”** складається з чотирьох підрозділів та містить з’ясування сутності та особливостей провадження, завдань та принципів, стадій провадження у справах про порушення законодавства з фінансових питань.

У підрозділі 1.1. *“Загальнотеоретичні поняття адміністративного процесу”*, на підставі аналізу праць вітчизняних і зарубіжних вчених обґрунтовується те, що адміністративний процес є тим особливим порядком, за допомогою якого здійснюється державне управління.

Для його характеристики використовується філософська, адміністративно-правова, управлінська, технічна й інша термінологія. Тому існує значна кількість понять адміністративного процесу, що розкривають різні його аспекти у вузькому й широкому значенні.

Безліч проявів адміністративного процесу не завжди призводить до єдності явищ конкретної процесуальної діяльності, яку можна розмежувати з погляду регуляторного процесу та процесу розгляду суперечок. У тій або іншій мірі регулятивна сутність процесу проявляється у всіх його формах (нормах, правилах, порядку, процедурах, інститутах, провадженнях, відносинах, діяльності суб'єктів тощо). У подібних нормах, процедурах та інших формах відображається також сутність адміністративного процесу щодо розгляду суперечок. Однак із „суперечки про право” не виводиться сам адміністративний процес, це лише своєрідний його розподіл. Хоча це не суперечить ознакам системи, де різномірні й несхожі елементи (частини, а то й цілі підсистеми) становлять новий якісний зміст такого системного явища, як адміністративний процес.

У підрозділі 1.2. *“Сутність і особливості провадження у справах про порушення законодавства з фінансових питань”* зазначається, що у даний час переважно сформовано нормативно-правову базу фінансової системи, яка приводиться у відповідність із вимогами Європейського Союзу.

Суперечка про право визначає особливу чітко врегульовану законом частину адміністративного процесу, що називається юрисдикцією. Особливий порядок правового регулювання адміністративної юрисдикційної діяльності й порядок її реалізації становить правовий режим провадження у справах про порушення законодавства з фінансових питань. Таким чином, провадження – це одна з форм адміністративного процесу, що складається з встановленої законом й іншими нормативно-правовими актами сукупності процедур та інших складових частин (елементів) адміністративного процесу. Адміністративна процедура – це форма адміністративного процесу, встановлена законом, іншими нормативно-правовими актами органа виконавчої влади, певна складова порядку (алгоритму) управлінської діяльності.

Провадження регуляторного процесу – це регулятивна діяльність органів виконавчої влади і їхніх посадових осіб, що визначає порядок реалізації ними

своєї виконавчо-розпорядницької, контрольно-наглядової, нормотворчої компетенції, розгляд індивідуальних справ, що не має характеру адміністративно-правової суперечки (спору), а також реалізацію правового статусу фізичних та юридичних осіб.

У підрозділі 1.3. *“Завдання та принципи провадження у справах про порушення законодавства з фінансових питань”* підкреслено, що основними завданнями провадження є своєчасне й об’єктивне вирішення справи відповідно до законодавства. Провадження у справах про порушення законодавства з фінансових питань, як і будь яке інше, базується і здійснюється відповідно до певних правових принципів. Їх можна поділити на три групи: конституційні принципи, які визначають загальні засади будь-якої правової діяльності; принципи фінансової діяльності (до їх числа віднесено виключну юрисдикцію України на її території, виключну компетенцію державних органів України у фінансовій сфері, законність, системність, ефективність, додержання прав та законних інтересів фізичних та юридичних осіб, гласність і прозорість); принципи адміністративно-процесуальної діяльності. У фінансовій сфері принципи адміністративно-процесуальної діяльності реалізуються з обов’язковим і неухильним урахуванням конституційних принципів і принципів фінансового регулювання. Крім того, вони є найбільш конкретизованими й наближеними до практичної діяльності в межах адміністративного процесу. Оскільки провадження у справах про порушення законодавства з фінансових питань є окремим підвидом, галузевим проявом провадження у справах про адміністративні правопорушення, його принципи значною мірою співпадають із принципами адміністративно-процесуальної діяльності, на яких будується провадження у справах про адміністративні правопорушення. Разом із тим принципи провадження у справах про порушення законодавства з фінансових питань мають і свої певні особливості, викликані впливом фінансової діяльності на це адміністративне провадження.

У підрозділі 1.4. *“Стадії провадження у справах про порушення законодавства з фінансових питань”* наголошується, що провадження в справах про адміністративні правопорушення визначається як низка послідовних дій (стадій) уповноважених органів (посадових осіб), а у деяких випадках інших суб’єктів, які відповідно до норм адміністративного законодавства здійснюють заходи, спрямовані на притягнення правопорушників до відповідальності і забезпечення виконання винесеної постанови. Стадія це певний період (етап) у розвитку того чи іншого явища, який має свої якісні особливості та відмінності. Процесуальна стадія є відмежованою, віддаленою в часі й логічно пов’язаною сукупністю процесуальних дій, спрямованих на досягнення намічених цілей і розв’язання відповідних завдань функціонально узгодженого з ними, з визначеним колом суб’єктів і закріпленням у відповідних процесуальних актах. Стадія з одного боку, об’єднує у собі конкретні процесуальні дії, а з другого – виступає структурним елементом адміністративного провадження. Останнє реалізується послідовним переходом від однієї стадії до іншої. При цьому для досягнення загальних цілей і вирішення закріплених у законі завдань провадження всі

стадії є необхідними і разом із тим кожна з них характеризується притаманними тільки їй особливостями. Існують і факультативні (необов'язкові) стадії, однак сам факт їх наявності, навіть, коли в конкретному випадку вони не реалізуються, забезпечує досягнення загальної мети провадження.

**Другий розділ „Адміністративно-правові засади забезпечення провадження у справах про порушення законодавства з фінансових питань”** складається з трьох підрозділів, які містять аналіз юрисдикційної діяльності Державної контрольно-ревізійної служби в Україні, органів внутрішніх справ, судів загальної компетенції щодо порушень законодавства з фінансових питань.

*У підрозділі 2.1. „Юрисдикційна діяльність органів Державної контрольно-ревізійної служби в Україні”* досліджується зміст і спрямованість правового регулювання суспільних відносин щодо діяльності контрольно-ревізійної служби.

Підкреслено, що організаційну структуру підрозділів контрольно-ревізійної служби визначають завдання та функціональні обов'язки щодо здійснення контролю за видатком грошових засобів і матеріальних цінностей, за станом і достовірністю бухгалтерського обліку та звітності в центральних органах виконавчої влади, установах, організаціях, на підприємствах що фінансуються з бюджету, а також провадження регуляторного процесу та у справах про порушення законодавства з фінансових питань. Між вказаними провадженнями існує зв'язок, основною ланкою якого виступає суперечка про право й здійснення контролю як функції управлінського процесу. Найбільш чітко це видно в контрольному (наглядovому) провадженні, що спричиняє необхідність дослідження й удосконалення взаємодії між цими аспектами адміністративного процесу в даній сфері. Одним зі стратегічних завдань України є здійснення комплексу системних перетворень щодо наближення фінансового контролю до загальноприйнятих засад для країн – членів Європейського Союзу.

Дослідження основних проблем втілення міжнародних стандартів у національній практиці фінансової діяльності є необхідною передумовою для подальшого розвитку інституту адміністративної відповідальності за порушення законодавства з фінансових питань та вдосконалення правової бази, за допомогою якої держава забезпечує законність та ефективність незалежного фінансового контролю.

*У підрозділі 2.2. “Адміністративно-правові засади діяльності органів внутрішніх справ щодо провадження у справах про порушення законодавства з фінансових питань”* аналізується діяльності міліції, як домінуючого суб'єкта провадження. Тільки через процесуальну діяльність домінуючих органів може бути досягнута мета провадження – вирішення конкретної справи шляхом прийняття відповідного, юридично вагомого рішення.

Дії щодо притягнення до адміністративної відповідальності є видом правозастосовчої діяльності і владно-державний характер реалізації приписів правових норм відбивається в застосуванні їх винятково органами, які наділені

належною компетенцією. Загалом же уповноваженими вести провадження у справах про порушення законодавства з фінансових питань є наступні посадові особи міліції: 1) підрозділи державної служби по боротьбі з економічними злочинами, які безпосередньо виявили порушення законодавства з фінансових питань; 2) підрозділи по боротьбі з організованою злочинністю, які згідно з посадовими обов'язками мають таке право; 3) керівники або їх заступники структурних підрозділів (у тому числі відділень, лінійних пунктів у складі відділів внутрішніх справ); 4) інші працівники міліції, у повноваження яких включена протидія порушенням законодавства з фінансових питань (дільничні інспектори міліції тощо).

Діяльність зі збирання, дослідження й оцінки доказів можлива при наявності порушеної справи про адміністративне правопорушення. Самі підстави й приводи для порушення справи або входять в предмет доведення, або розглядаються як докази. Тому, питання про встановлення підстав провадження у справі про адміністративне правопорушення є важливим, особливо у зв'язку із проблемою розмежування контрольного (наглядового) провадження й провадження у справах про адміністративні правопорушення у фінансовій сфері.

*У підрозділі 2.3. “Забезпечення законності судами загальної юрисдикції у провадженнях у справах про порушення законодавства з фінансових питань”* наголошується, що діяльність судів по розгляду адміністративних справ за матеріалами щодо порушень фінансового законодавства та розгляд скарг на постанови по адміністративним справам з вказаного питання є адміністративно-процедурною діяльністю, яка врегульована нормами адміністративно-процесуального права із застосуванням різних форм реалізації матеріальних норм адміністративного права. При цьому, по-перше, створюються умови, які гарантують недопущення завдання господарству країни непоправних втрат від внутрішніх і зовнішніх економічних погроз що безпосередньо впливає на стан національної безпеки. По-друге, це спосіб захисту національних інтересів. По-третє у сфері фінансової діяльності адміністративна відповідальність за порушення законодавства з фінансових питань є спеціальним інструментом для дослідження проблем економічної безпеки з допомогою комплексного використання якісних та кількісних показників правової статистики, в системі загальної методології досліджень у різних сферах фінансової діяльності визначену єдиними організаційними підходами (при безсистемному нагромадженні різних методів, як відомо, можна отримати еклектичний ефект) з врахуванням методик розрахунків статистичних показників з позиції економічної теорії, які відображають економічний розвиток і стан правопорядку на міжнародному рівні.

**Третій розділ “Шляхи вдосконалення провадження у справах про порушення законодавства з фінансових питань”** містить основні шляхи удосконалення організаційно-правових засад провадження.

У розділі підкреслено, що адміністративно-правова охорона суспільних відносин у сфері фінансової діяльності є важливою частиною економічного життя суспільства. Невирішеність окремих проблем провадження у справах про

порушення законодавства з фінансових питань тягне за собою нагромадження проблем у сферах діяльності контрольно-ревізійної служби, підрозділів органів внутрішніх справ. Суб'єкти адміністративної юрисдикції у сфері фінансової діяльності зіштовхуються з питаннями, пов'язаними з недостатньо чітким регулюванням окремих сторін провадження у справах про правопорушення законодавства з фінансових питань. Існує необхідність дослідження процесуальних норм, якими визначено зазначене провадження, заради приведення його у відповідність до європейських стандартів забезпечення прав і свобод особи.

Засади законодавства про профілактику правопорушень з фінансових питань визначали б пріоритетні напрямки з урахуванням тих особливостей, які існують в кожній галузі економіки та надали динамічного розвитку усіх її складових, в тому числі й адміністративно-правових. Недостатня ефективність діяльності суб'єктів провадження у справах про порушення законодавства з фінансових питань щодо адміністративно-правового впливу на фінансовий стан суб'єктів господарювання бюджетної та недержавної форм власності у галузі фінансової діяльності обумовлена недосконалістю нормативно-правової бази, у зв'язку з чим були розроблені відповідні пропозиції щодо удосконалення норм чинного законодавства у зазначеній сфері.

## ВИСНОВКИ

На основі аналізу чинного законодавства України, теоретичного осмислення низки наукових праць, сформульовано низку висновків, пропозицій та рекомендацій, спрямованих на вдосконалення провадження у справах про порушення законодавства з фінансових питань. Основні результати, одержані внаслідок проведеного дослідження, можна викласти у таких висновках:

1. Адміністративний процес – це складне соціально-правове явище, у якому діалектично відображаються всі істотні ознаки адміністративної діяльності. Адміністративний процес можна визначити як діяльність органів виконавчої влади та їх посадових осіб, а також інших уповноважених органів, спрямовану на здійснення порядку реалізації їхньої компетенції, процесуального правового статусу фізичних й юридичних осіб і розгляд індивідуально-конкретних справ у сфері державного управління. Систему адміністративного процесу становлять процесуальні цілі, завдання, функції, норми, правила, процедури, провадження, інститути, акти реалізації й багато інших складових елементів.

2. Провадження у справах про порушення законодавства з фінансових питань є різновидом адміністративно-процесуальної діяльності спрямованої на втілення організаційно-правових засобів забезпечення дотримання законодавства з фінансових питань. В охороні відносин, які виникають у зв'язку з застосуванням фінансового законодавства, адміністративна відповідальність за порушення законодавства з фінансових питань і провадження по них, відіграє важливу роль.

Специфіку провадження у справах про порушення законодавства з фінансових питань визначають багато факторів й умов: бланкетний характер

норм; особливості фінансових правовідносин; наявність різного роду порушень законодавства (регуляторного, у сфері банківського, бюджетного, валютного, податкового, фондового регулювання).

Адміністративна відповідальність за порушення законодавства з фінансових питань є своєрідним інструментом для дослідження проблем економічної безпеки, що забезпечує загальну стратегію досліджень у різних сферах фінансової діяльності визначену єдиними організаційними підходами.

3. Загальними для всієї адміністративно-процесуальної діяльності є наступні принципи: верховенства права, законності, прозорості (гласності) адміністративного процесу; поєднання інтересів особи і суспільства, науковість та узгодження положень проекту адміністративно-правового акта.

Основними завданнями провадження у справах про порушення законодавства з фінансових питань є своєчасне, всебічне, повне й об'єктивне з'ясування обставин кожного порушення фінансового законодавства, вирішення справи в точній відповідності до законодавства, забезпечення виконання постанови контрольно-ревізійного органу або рішення суду про накладення стягнення за вчинене правопорушення, а також виявлення причин та умов, що сприяють його вчиненню.

4. Провадження у справах про адміністративні порушення законодавства з фінансових питань поділяється на чотири стадії (порушення справи, вирішення справи, оскарження постанови по справі, виконання постанови), які завершуються складанням відповідних процесуальних документів. Форма цих документів повинна бути чітко визначена в нормах процесуальної частини нового Кодексу про адміністративні проступки.

Адміністративно-правова охорона суспільних відносин у сфері фінансової діяльності є важливою частиною економічного життя суспільства. Невирішеність окремих проблем провадження у справах про порушення законодавства з фінансових питань тягне за собою нагромадження проблем у сферах діяльності контрольно-ревізійної служби, міліції.

5. Державна контрольно-ревізійна служба в Україні є найважливішим елементом державного фінансового контролю. За час свого існування ця служба зіграла велику роль в справі здійснення контролю за видатком грошових засобів і матеріальних цінностей, за станом і достовірністю бухгалтерського обліку і звітності в центральних органах виконавчої влади, установах, організаціях, на підприємствах що фінансуються з бюджету.

Юрисдикційні повноваження Державної контрольно-ревізійної служби в Україні доцільно поділити на дві групи:

- а) по правовій оцінці виявлених в процесі ревізій, перевірок та інспекцій фактів правопорушень і прийняттю рішень в результаті цієї оцінки;
- б) правомочності по застосуванню санкцій щодо зробленої правової оцінки.

Вдосконалення юрисдикційної діяльності контрольно-ревізійної служби вимагає внесення змін у законодавство і відомче нормативне регулювання, в зокрема, до Кодексу України про адміністративні правопорушення та Закону України „Про державну контрольно-ревізійну службу в Україні”.

6. Органи міліції наділені відповідними владними повноваженнями у сфері контролю фінансової діяльності, до числа яких належить право виступати ініціаторами порушення адміністративного провадження у справах про порушення законодавства з фінансових питань.

Вбачається нагальна потреба у закріпленні законом початку етапу адміністративно-процесуальної діяльності посадових осіб, після якого вони можуть користуватися тільки тими засобами, які прямо передбачені законодавством для провадження у справі про адміністративне правопорушення. Таким моментом є порушення справи про адміністративне правопорушення при виявленні ознак правопорушення.

7. Діяльність судів загальної юрисдикції по розгляду адміністративних справ та скарг на постанови по адміністративних справах за порушеннями законодавства з фінансових питань слід розглядати як врегульовану адміністративно-процесуальними нормами діяльність щодо вирішення конкретних індивідуальних справ у сфері фінансової діяльності, спорів, що виникають із фінансових правовідносин та реалізації адміністративної відповідальності.

Необхідність розгляду адміністративних справ щодо порушення законодавства з фінансових питань судами загальної юрисдикції зумовлена тим, що адміністративні правовідносини, які виникають між об'єктом фінансової діяльності і суб'єктом державного управління, є настільки важливими для держави, що є необхідність їх контролювати з її боку з точки зору законності.

Доцільно визначити місце юридичних осіб у провадженні про порушення законодавства з фінансових питань. Це зумовлено тим, що у сфері адміністративної відповідальності за порушення законодавства з фінансових питань адміністративна відповідальність юридичних осіб посідає значно важливіше місце, ніж в випадках притягнення фізичних осіб до адміністративної відповідальності.

8. Суб'єкти адміністративної юрисдикції у сфері фінансової діяльності зіштовхуються з питаннями, пов'язаними з недостатньо чітким регулюванням окремих сторін провадження у справах про правопорушення законодавства з фінансових питань. Існує необхідність дослідження процесуальних норм, якими визначено зазначене провадження, заради приведення його у відповідність до європейських стандартів забезпечення прав і свобод особи.

До пріоритетних напрямів підвищення ефективності провадження у справах про правопорушення законодавства з фінансових питань слід віднести:

- подальшу оптимізацію засад організації взаємодії правоохоронних та контролюючих органів у сфері регуляторної діяльності яка регулюється нормами фінансового права;

- необхідність подальшого розвитку різних форм співпраці між Державною контрольно-ревізійною службою в Україні та МВС України;

- необхідність удосконалення нормативно-правової бази адміністративно-юрисдикційної діяльності міліції з метою всебічного урахуванням принципу презумпції невинності особи, яка притягається до відповідальності.

8. Запропоновано внесення доповнень:

а) до статті 13 Закону України „Про міліцію”, що дасть можливість посилити захист прав та свобод громадян у сфері фінансової діяльності;

б) ст. 12 Закону України „Про державну контрольно-ревізійну службу в Україні” щодо посилення відповідальності керівників підприємств, установ та організацій щодо дотримання законодавства з фінансових питань;

в) до статей 164-2, 251, 273, 280, Кодексу України про адміністративні правопорушення в частині удосконалення процесуальних засобів встановлення істини у справах про адміністративні правопорушення;

д) до розділу 5 Методики проведення органами державної контрольно-ревізійної служби державного фінансового аудиту суб'єктів господарювання щодо взаємодії контрольно-ревізійної служби та правоохоронних органів;

ж) до розділу 1 Інструкції з оформлення матеріалів про адміністративні правопорушення щодо оформлення адміністративних протоколів;

з) до розділів 2 та 4 Положення про постійно діючі мобільні групи з моніторингу забезпечення прав і свобод людини та громадянина в діяльності органів внутрішніх справ щодо забезпечення громадського контролю у адміністративно-юрисдикційній діяльності міліції.

9. Підготовлено проект Інструкції про порядок оформлення матеріалів про адміністративні правопорушення законодавства з фінансових питань.

### **СПИСОК ОПУБЛІКОВАНИХ ПРАЦЬ ЗА ТЕМОЮ ДИСЕРТАЦІЇ:**

1. Пробко І.Б. Особливості провадження у справах про порушення законодавства з фінансових питань / І.Б. Пробко // Наше право : науково-практичний журнал. – Київ, 2008. – № 2. – С. 112–115.

2. Пробко І.Б. Провадження у справах про адміністративні правопорушення / І.Б. Пробко // Науковий вісник Львівського державного університету внутрішніх справ : серія юридична. – 2008. – Вип. 1. – С. 156–162.

3. Пробко І.Б. Гарантії прав фізичних та юридичних осіб в процесі застосування адміністративних стягнень та їх забезпечення / І.Б. Пробко // Митна справа : науково-аналітичний журнал. – 2008. – № 4 (58), частина 2. – С. 69–74.

4. Пробко І.Б. Деякі питання щодо принципів адміністративного процесу / І.Б. Пробко // Наше право : науково-практичний журнал. – Київ, 2008. – № 3. – С. 57–60.

5. Пробко І.Б. Забезпечення законності судами загальної юрисдикції у провадженнях у справах про порушення законодавства з фінансових питань / І.Б. Пробко // Митна справа : науково-аналітичний журнал. – 2009. – № 1, частина 2. – С. 21-25.

6. Пробко І.Б. Основні положення провадження в справах про адміністративні правопорушення / І.Б. Пробко : матеріали наук.-звіт. конф. факультету кримінальної міліції [“Проблеми діяльності кримінальної міліції в умовах розбудови правової держави”], (Львів, 10 лютого 2007 р.) / Львів. держ.



ун-т внутр. справ. – Львів : Львів. держ. ун-т внутр. справ, 2007. – С. 136–141.

7. Пробко І.Б. Співвідношення адміністративного процесу та адміністративного провадження / І.Б. Пробко : матеріали Всеукр. наук. конф. ад'юнктів, аспірантів та здобувачів [“Проблеми правової реформи та розбудови громадянського суспільства в Україні”], (Львів, 28 верес. 2007 р.) / Львів. держ. ун-т внутр. справ. – Львів : Львів. держ. ун-т внутр. справ, 2007. – С. 71–74.

8. Пробко І.Б. Гарантії прав та свобод людини у провадженні у справах про адміністративні правопорушення / І.Б. Пробко : матеріали наук.-практ. конф. [“Проблеми забезпечення конституційних прав громадянина в кримінальному судочинстві”], (Львів, 26 жовт. 2007р.) / Львів. держ. ун-т внутр. справ. – Львів : Львів. держ. ун-т внутр. справ, 2007. – С. 54–56.

9. Пробко І.Б. Принципи провадження у справах про порушення законодавства з фінансових питань / І.Б. Пробко : матеріали наук.-звіт. конф. факультету кримінальної міліції [“Проблеми діяльності кримінальної міліції в умовах розбудови правової держави”], (Львів, 5 берез. 2008 р.) / Львів. держ. ун-т внутр. справ. – Львів : Львів. держ. ун-т внутр. справ, 2008. – С. 188–191.

10. Пробко І.Б. Поняття та сутність адміністративної юстиції / І.Б. Пробко : тези Всеукр. наук.-практ. конф. [“Взаємодія громадян та правоохоронних органів в контексті формування а правової держави: правові, історичні, філософські та психологічні аспекти”], (Львів, 15 травня 2008 р.) / Львів. держ. ун-т внутр. справ. – Львів : Львів. держ. ун-т внутр. справ, 2008. – С. 263–266.

## АНОТАЦІЯ

**Пробко І.Б. Провадження у справах про порушення законодавства з фінансових питань.** – Рукопис.

Дисертація на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук за спеціальністю 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право. – Львівській державний університет внутрішніх справ. – Львів, 2009.

Дисертацію присвячено комплексному дослідженню юрисдикційної діяльності контрольно-ревізійної служби, міліції, судів загальної компетенції у справах про порушення законодавства з фінансових питань щодо Кодексу України про адміністративні правопорушення.

У роботі застосовано системний підхід до вивчення форм та методів адміністративно-процесуальної діяльності у провадженні у справах про порушення законодавства з фінансових питань. Здійснено аналіз механізму внутрішньої та зовнішньої організації як комплексу спеціальних заходів, засобів та способів, що мають юридичний зміст і скеровані на підвищення ефективності діяльності контрольно-ревізійної служби, міліції у провадженні у справах про порушення законодавства з фінансових питань.

Сформульовані пропозиції щодо вдосконалення нормативно-правового регулювання адміністративно-юрисдикційної діяльності у фінансовій сфері органів контрольно-ревізійних служби та міліції, правових засад організації їх взаємодії.

**Ключові слова:** провадження, адміністративні правопорушення, порушення законодавства з фінансових питань, контрольно-ревізійна служба, міліція, суд, взаємодія.

## АННОТАЦИЯ

**Пробко И.Б. Производства по делам о нарушениях законодательства по финансовым вопросам.** – Рукопись.

Диссертация на соискание ученой степени кандидата юридических наук по специальности 12.00.07 – административное право и процесс; финансовое право; информационное право. – Львовский государственный университет внутренних дел, Львов, 2009.

Диссертация посвящена комплексному исследованию юрисдикционной деятельности контрольно-ревизионной службы в Украине, милиции и судов общей юрисдикции по делам о нарушениях законодательства по финансовым вопросам, предусмотренных Кодексом Украины про административные правонарушения.

В работе применен системный подход к исследованию форм и методов административно-процессуальной деятельности при производстве по делам о нарушениях финансового законодательства. Проанализирован механизм внутренней и внешней организации как комплекс специальных мероприятий, средств и способов, имеющих юридическое содержание и направленных на повышение эффективности деятельности контрольно-ревизионной службы, милиции при производстве по делам о нарушениях законодательства по финансовым вопросам.

В охране правоотношений, которые возникают в связи с применением финансового законодательства, административная ответственность за нарушения законодательства по финансовым вопросам и производство по ним играют важную роль.

Специфику производства по делам о нарушениях законодательства по финансовым вопросам определяют многие факторы и условия: бланкетный характер норм; особенности финансовых правоотношений; наличие разного рода нарушений законодательства (регуляторного, в сфере банковского, бюджетного, валютного, налогового, фондового регулирования) и др.

Основными заданиями производства по делам о нарушении законодательства по финансовым вопросам есть своевременное, всестороннее, полное и объективное выяснение обстоятельств каждого нарушения финансового законодательства, разрешение дела в точном соответствии с законодательством, обеспечение выполнения постановления контрольно-ревизионного органа или решения суда о наложении взыскания за учиненное правонарушение, а также выявление причин и условий, которые сопутствовали его совершению.

Административно-правовая охрана общественных отношений в сфере финансовой деятельности является важной частью экономической жизни общества. Нерешенность отдельных проблем производства по делам о

нарушении законодательства по финансовым вопросам влечет за собой нагромождение проблем в сферах деятельности контрольно-ревизионной службы и милиции.

Государственная контрольно-ревизионная служба Украины является важным элементом государственного финансового контроля. Контрольно-ревизионная служба входит в систему государственной исполнительной власти, владея при этом специфическими контрольными полномочиями, осуществляет административно-правоприменительную деятельность. Эта деятельность занимает большой объем в работе контрольно-ревизионных органов, ее специфика обусловлена применением нормативных актов, которые регламентируют финансовую деятельность.

Органы внутренних дел наделены соответствующими властными полномочиями в сфере контроля финансовой деятельности, к числу которых принадлежит право выступать инициатором возбуждения административного производства по делам о нарушении законодательства по финансовым вопросам.

Полномочия милиции как участника административного процесса о нарушении законодательства по финансовым вопросам ограничены направлением материалов для рассмотрения в органы контрольно-ревизионной службы, а в отдельных случаях в суды общей юрисдикции.

Остается нерешенным вопрос о допустимости использования в производстве по делам об административных правонарушениях в финансовой сфере информации, полученной в процессе служебной деятельности милиции (надзорными или контрольными) средствами, не предусмотренными законодательством об административных правонарушениях, но предусмотренных другими нормативно-правовыми актами.

Деятельность судов общей юрисдикции по рассмотрению административных дел, жалоб и протестов на постановления по административным делам о нарушениях законодательства по финансовым вопросам следует рассматривать как урегулированную административно-процессуальными нормами деятельность, направленную на рассмотрение конкретных индивидуальных дел в сфере финансовой деятельности, споров, которые возникают из финансовых правоотношений и реализации административной ответственности.

Необходимость рассмотрения административных дел о нарушениях законодательства по финансовым вопросам судами общей юрисдикции обусловлена тем, что административные правоотношения, которые возникают между объектом финансовой деятельности и субъектом государственного регулирования, являются настолько важными для государства, что есть необходимость со стороны государства контролировать их с точки зрения законности.

Субъекты административной юрисдикции в сфере финансовой деятельности сталкиваются с вопросами, связанными с недостаточно четким регулированием отдельных сторон производства по делам о нарушениях законодательства по финансовым вопросам. Существует необходимость

исследования процессуальных норм, которые определяют указанное производство для приведения его в соответствие с европейскими стандартами обеспечения прав и свобод человека.

Повышению эффективности деятельности контрольно-ревизионной службы, милиции в сфере применения административного законодательства в охране финансовых правоотношений может служить улучшение взаимодействия указанных структур, что отражено в предложениях по изменению законодательных норм. Приоритетным направлениям повышения эффективности производства по делам о нарушении законодательства по финансовым вопросам является усовершенствование нормативно-правовой базы юрисдикционной деятельности милиции с целью всестороннего учета принципа презумпции невиновности лица, которое привлекается к административной ответственности.

**Ключевые слова:** производство, административные правонарушения, нарушения законодательства по финансовым вопросам, контрольно-ревизионная служба, милиция, суд, взаимодействие.

## SUMMARY

**Probko I.B. Realization in matters about violation of legislation on financial questions.** – Manuscript.

The dissertation on the receipt of scientific degree of candidate of legal sciences after speciality 12.00.07 – Administrative Law and Procedure, Financial Law, Information Law. – Lviv State University of Internal Affairs, Lviv, 2009.

The dissertation is devoted to complex research of jurisdiction activity of control-revision service, militia, courts of general competence in matters about violation of legislation on financial questions in relation to Code of Ukraine about administrative offences.

Approach of the systems is in-process applied to the study of forms and methods of administratively judicial activity in realization in matters about violation of legislation on financial questions. The analysis of mechanism of internal and external organization is carried out as to the complex of the special measures, facilities and methods, which have legal maintenance and directed on the increase of efficiency of activity of control-revision service, militia in realization in matters about violation of legislation on financial questions.

The formulated suggestions are to better the normativ-legal adjusting of administratively-judicial activity in the financial sphere of organs of control-revision service and militia, legal principles of organization of their co-operation.

**Key words:** realization, administrative offences, violations of legislation on financial questions, control-revision service, militia, court, co-operation.

---

Підписано до друку 00.00.2009 р.

Формат 60x90/16. Папір офс.

Умовн. друк. арк. 0,9. Обл.-вид. арк. 0,9. Наклад 100 прим.

Львівський державний університет внутрішніх справ  
79007, м. Львів, вул. Городоцька, 26.