

Львівській державний університет внутрішніх справ

На правах рукопису

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

**Дисертація**

на здобуття наукового ступеня  
кандидата юридичних наук

Науковий керівник:

кандидат юридичних наук, доцент

Ковалів Мирослав Володимирович

Львів – 2009

## ЗМІСТ

<b>ВСТУП</b> .....	4
<b>РОЗДІЛ 1.</b>	
<b>ЗАГАЛЬНА ХАРАКТЕРИСТИКА ПРОВАДЖЕННЯ У СПРАВАХ ПРО ПОРУШЕННЯ ЗАКОНОДАВСТВА З ФІНАНСОВИХ ПИТАНЬ</b> .....	13
1.1. Загальнотеоретичні поняття адміністративного процесу.....	13
1.2. Сутність і особливості провадження у справах про порушення законодавства з фінансових питань.....	33
1.3. Завдання та принципи провадження у справах про порушення законодавства з фінансових питань.....	53
1.4. Стадії провадження у справах про порушення законодавства з фінансових питань.....	73
Висновки до розділу 1.....	96
<b>РОЗДІЛ 2.</b>	
<b>АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПРОВАДЖЕННЯ У СПРАВАХ ПРО ПОРУШЕННЯ ЗАКОНОДАВСТВА З ФІНАНСОВИХ ПИТАНЬ</b> .....	98
2.1. Юрисдикційна діяльність органів Державної контрольно-ревізійної служби в Україні.....	98
2.2. Адміністративно-правові засади діяльності органів внутрішніх справ щодо провадження у справах про порушення законодавства з фінансових питань.....	120
2.3. Забезпечення законності судами загальної юрисдикції у провадженнях у справах про порушення законодавства з фінансових питань .....	144
Висновки до розділу 2.....	164
<b>РОЗДІЛ 3.</b>	
<b>ШЛЯХИ ВДОСКОНАЛЕННЯ ПРОВАДЖЕННЯ У СПРАВАХ ПРО ПОРУШЕННЯ ЗАКОНОДАВСТВА З ФІНАНСОВИХ ПИТАНЬ</b> .....	166
<b>ВИСНОВКИ</b> .....	186

	3
<b>ДОДАТКИ</b> .....	192
<b>СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ</b> .....	214

## ВСТУП

**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 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 цього 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 й 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 із 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 засад загальноприйнятих для країн-членів Європейського Союзу. 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. 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: внутрішньодержавний процес демократизації; відмова від надмірної централізації державної влади; створення правових умов як розвитку й функціонування ринкової економіки; 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.В. Арістової, І.Л. Бородіна, 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 досі 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). Тема дисертації безпосередньо пов'язана з адміністративно-правовими аспектами НДР „Організація та забезпечення профілактики правопорушень органами виконавчої влади” (номер державної реєстрації 0106 U003637).

**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 органів внутрішніх справ та контрольно-ревізійної служби, забезпеченню прав і свобод громадян, попередженню правопорушень у фінансовій сфері. Для досягнення поставленої мети необхідно вирішити такі завдання:

- розкрити загальнотеоретичне 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 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 суспільні відносини, пов'язані з провадженням у справах про порушення законодавства з фінансових питань.*

*Предметом дослідження є правові норми провадження у справах про порушення законодавства з фінансових питань.*

**Методи дослідження.** Для вирішення поставлених завдань застосовано загальнонаукові та спеціальні методи пізнання правових явищ. Їхнє застосування ґрунтується на комплексному підході, що дає змогу досліджувати проблеми крізь призму їх соціального змісту та юридичної форми. За допомогою: історико-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 щодо провадження у справах про порушення законодавства з фінансових питань (підрозділ 2.1); 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 щодо провадження 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 відповідні результати.

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

*Нормативно-правовою основою роботи* є Конституція України, закони України, Укази Президента України, нормативно-правові акти Кабінету Міністрів України, відомчі нормативно-правові акти, а також нормативно-правові акти 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 перших 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 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:*

- досліджено загальнотеоретичне поняття адміністративного процесу;

- визначення особливості провадження у справах про порушення

законодавства з фінансових питань;

- теоретичні підходи щодо діяльності судів у питаннях забезпечення законності щодо провадження 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 мають науково-теоретичне і практичне значення:

- 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.** Основні положення роботи 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 конференціях.

**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 – основний текст, 23 – список використаних джерел (205 найменувань), 23 сторінки – додатки.

## РОЗДІЛ 1

### ЗАГАЛЬНА ХАРАКТЕРИСТИКА ПРОВАДЖЕННЯ У СПРАВАХ ПРО ПОРУШЕННЯ ЗАКОНОДАВСТВА З ФІНАНСОВИХ ПИТАНЬ

#### 1.1 Загальнотеоретичні поняття адміністративного процесу

Зміни соціально-економічної ситуації в Україні відповідним чином пов'язані із розбудовою ефективною, спрямованою на захист людини й громадянина правової системи, у якій чільне місце посідає адміністративне право.

Адміністративний процес є складовою частиною адміністративного права, особливим щодо ширшого поняття юридичного процесу. Дотепер у літературі немає єдиного визначення юридичного процесу. Але більшість учених-правознавців визначають такі його форми, як правотворчість, правосуддя, правозастосування й контроль [1, с. 73]. Ці правові форми діяльності держави потребують розгляду юридичних справ, здійснюються на основі правових норм і погоджують правові наслідки для суб'єктів правових відносин. Вони здійснюються на основі норм процесуального права, що є похідним від матеріального права і має призначення оформлення його реалізації. Система процесуального права – це відносно самостійна, незалежна від системи матеріального права, об'єктивно зумовлена, збалансована і внутрішньо несуперечлива сукупність процесуальних норм, що диференціюються на галузі та інститути [2, с. 59-60].

Адміністративний процес, його поняття вчені періоду розвитку адміністративно-командної системи в Україні розумівся по-різному. Тоталітарна бюрократизація постала сутнісним, системно утворюючим чинником усього суспільного розвитку, що особливо сильно впливало на наукову думку щодо адміністративного процесу. Існували дві основні концепції щодо поняття адміністративного процесу. За однією з них,

адміністративний процес ототожнювався із застосуванням норм адміністративного права в процесі державного управління (О.М. Якуба та інші) і характеризувався залежно від повноважень органів виконавчої влади, що використовувались при вирішенні найрізноманітніших справ. У цьому контексті адміністративний процес поділявся на три частини: процес адміністративної правотворчості, правонадільний, тобто оперативно-розпорядчий процес та адміністративно-юрисдикційний процес. У свою чергу, три названі різновиди адміністративного процесу поділялися на дрібніші частини – адміністративні провадження [3, с. 510].

За іншою науковою концепцією, адміністративний процес трактувався у вузькому його розумінні, що пов'язувалося із застосуваннями заходів адміністративного примусу (А.П. Ключніченко та інші) [4, с. 22]. Є.В. Додін писав, що це – складова частина правоохоронної діяльності органів управління, яка здійснюється на підставі і для виконання закону. Ця діяльність відображена перед усім і в основному у застосуванні апаратом управління диспозиції адміністративно-правових норм [5, с. 6].

Характеризуючи розвиток науки адміністративного права, О.В. Кузьменко стверджує, що, починаючи зі середини 40-х років ХХ століття, у вітчизняній правовій парадигмі окреслились три основні концепції адміністративного процесу: юрисдикційна, судова та управлінська [2, с. 5].

У сучасний період більшість авторів, які пишуть про адміністративний процес, підтримують точку зору про сприйняття його широкого тлумачення. Ю.С. Шемшученко характеризує процесуальне право як сукупність правових норм, що регулюють порядок (процедуру) реалізації матеріальних норм конституційного, цивільного, кримінального, адміністративного та інших галузей права, яке нерозривно пов'язане з матеріальним правом. Воно надає енергію матеріальному праву, є процесом, формою здійснення і захисту останнього. В.К. Колпаков підтримує цю точку зору, посилаючись на юридичну практику, де склалися й використовуються поняття законодавчого, бюджетного, земельного, правозастосовного процесів, які не вписуються в

юрисдикційне розуміння цього явища [6, с. 315]. В. Б. Авер'янов стверджує, що норми адміністративно-процесуального права регулюють адміністративний процес у його широкому і вузькому розумінні [7, с. 55].

Ю.П. Битяк бачить адміністративний процес як вид юридичного процесу, який має всі притаманні останньому ознаки [8, с. 204]. Такої ж думки Бандурка А.М. та Тищенко Н.М. Адміністративний процес вони визначають “як вид юридичного процесу, що регламентує порядок розгляду і вирішення конкретних адміністративних справ, як обумовлену нормами адміністративно-процесуального права діяльність виконавчих органів держави, їх посадових осіб, а також інших уповноважених на те суб'єктів щодо реалізації норм матеріального адміністративного права, а в ряді випадків – і матеріальних норм інших галузей права [9, с. 14].

Водно час існують й інші аналогічні підходи в розумінні адміністративно-процесуального права, однак достатньої ясності в цьому питанні так і не досягнуто. Перепелюк В.Г. стверджує, що вихідним моментом теорії адміністративного процесу є те, що правозастосовна діяльність у будь-якому випадку потребує впорядкованості. Це пояснюється особливістю правозастосовної діяльності як способу правореалізації у порівнянні з іншими способами (виконанням, додержанням, використанням) [10, с. 3]. У даному випадку мова йде про такі складові адміністративного розгляду, як процесуальна діяльність із забезпечення та здійснення правозастосування і матеріально-правова технічна діяльність з обслуговування правозастосування (зняття знаків із транспортного засобу, виконання адміністративного стягнення тощо). Як перша, так і друга складові діяльності з провадження юридичної справи засновані на праві організатора процесу розглядати справу. Таке право є матеріальним, статичним, оскільки не містить вказівки на спосіб провадження. Тому в адміністративному процесі реалізується, крім ряду процесуальних норм, ще й конкретна матеріальна компетенційна норма [11, с. 7].

На наш погляд, дослідження адміністративного процесу у співвідношенні

з юрисдикційною діяльністю також не вирішує розбіжностей щодо цієї проблеми. Найчастіше юрисдикцію в адміністративно-правовій літературі розглядають у вузькому розумінні слова, як виконавчо-розпорядницьку діяльність. Наприклад, О.І. Остапенко вказує, що адміністративна юрисдикція – встановлена законодавчими актами діяльність органів державного управління і посадових осіб щодо розгляду індивідуальних адміністративних справ і застосування відповідних юридичних санкцій в адміністративному порядку (без звернення в суд) [12, с. 28].

Юрисдикція походить від латинського слова *jurisdictio* – судочинство, що означає не тільки порядок вирішення суперечки, а й сам порядок судочинства, а це не те саме. Хоча від порядку судочинства, як правило, залежить і порядок вирішення суперечки. Ю. С. Педько характеризує юрисдикцію як встановлену законодавством сукупність повноважень відповідних органів державної влади та органів місцевого самоврядування розглядати та вирішувати правові спори, справи про правопорушення, давати правову оцінку діям осіб або інших суб'єктів права з точки зору їх правомірності або неправомірності, застосовувати санкції до правопорушників. Тому автори різних енциклопедій виділяють два значення юрисдикції. По-перше, це підсудність – право провадити суд, вирішувати правові питання [13, с. 490]. По-друге, це правова сфера, на яку поширюються повноваження даного державного органу [14, с. 480]. Таким чином, адміністративну юрисдикцію можна розуміти як підвідомчість адміністративних справ, право й повноваження вирішувати правові питання, а загалом – це певна правова сфера, на яку поширюються повноваження державного органу. О.В. Кузьменко вказує, що предмет адміністративно-процесуального права можна визначити як: публічно-управлінські, організаційні суспільні відносини, що виникають для реалізації уповноваженими органами публічної влади (їх посадовими особами) встановленого адміністративно-процесуальним законодавством порядку вирішення адміністративних справ [2, с. 27].

Незважаючи на такий висновок, на жаль, у даному дослідженні ми будемо



дотримуватися традиційного поняття юрисдикції, тобто у вузькому розумінні цього слова, оскільки обсяг дисертаційного дослідження не дозволяє досить повно розкрити обрану тему й одночасно логічно обґрунтувати всі докази про право на існування широкого розуміння юрисдикції.

Дослідження можливих точок зору дозволяє стверджувати, що неможливо визначити дефініції адміністративно-процесуального права, якщо не встановити ознаки (критерії) суті і межі даного явища. На наш погляд, це можуть бути: а) об'єктивна потреба й цільове призначення адміністративного процесу; б) його функції; в) основні способи, засоби, форми їхньої реалізації; г) суттєві елементи системи адміністративного процесу тощо.

Вивчення адміністративно-процесуального права свідчить про те, що цільовим призначенням адміністративного процесу є:

1. реалізація норм матеріального публічного права, ядром якого виступає адміністративне право;
2. нормативно-процесуальне впорядкування діяльності органів виконавчої влади;
3. вирішення індивідуально-конкретних адміністративних справ у адміністративних матеріально-процесуальних відносинах.

Зазначені цілі містять як одиничні ознаки відмінності, так і діалектичний взаємозв'язок між собою. Вони по-різному проявляються у всіх адміністративно-процесуальних відносинах. Тому неможливо повністю дослідити яку-небудь адміністративну процедуру, окреме провадження без зв'язку із цілями адміністративного процесу. Образно можна сказати, що цільове призначення адміністративного процесу одночасно проявляється у „трьох образах”, хоча кожний „образ” не схожий один на одного. У даному випадку можна виділити такі ознаки адміністративного процесу:

1. Здійснюється у сфері державного управління.

Аналіз наукової літератури дозволяє стверджувати, що адміністративний процес є різновидом управлінської діяльності. Словник адміністративного права визначає адміністративний процес як „сукупність послідовних дій, що

забезпечують певний порядок діяльності” [15, с. 25].

Із цього погляду адміністративний процес можна визначити як управлінську діяльність органів виконавчої влади та їх посадових осіб, а також інших уповноважених органів, спрямовану на здійснення порядку реалізації їхньої компетенції, правового статусу фізичних та юридичних осіб і розгляд індивідуально-конкретних справ у сфері державного управління.

2. Спрямований, насамперед, на розгляд індивідуально-конкретних справ у сфері державного управління.

3. Проявляється у вигляді діяльності управлінського характеру. Її можна назвати управлінською технологією, що виступає у двох формах: як проект, що містить процедури й операції, і як сама діяльність, побудована відповідно до цього проекту.

4. Характеризується імперативністю методів правового регулювання.

Установлення порядку й офіційність застосування методів управлінської діяльності в процесі управління є їхньою особливістю. Адміністративний процес саме і є тим особливим порядком, за допомогою якого здійснюється державне управління. На наш погляд, у результаті здійснення адміністративного процесу відбувається не тільки застосування заходів примуса, але й реалізація інших функцій органів виконавчої влади. У державному управлінні органи держави й посадових осіб зобов'язані діяти в певному напрямку й певним чином.

5. Обов'язковим суб'єктом адміністративно-процесуальних відносин є орган публічної влади. Адміністративний процес здійснюється органами виконавчої влади, місцевого самоврядування й судами. Владність повноважень й ієрархічність побудови системи суб'єктів адміністративно-процесуальних відносин істотно характеризує адміністративний процес.

6. У адміністративному процесі реалізується компетенція органа виконавчої влади. Характер повноважень органа публічної влади накладає відбиток на адміністративно-процесуальну діяльність. При здійсненні юрисдикційних повноважень процесуальна діяльність здобуває

юрисдикційний характер; контрольно-наглядових повноважень – відповідно контрольно наглядовий характер діяльності; щодо прийняття нормативно-правових актів – нормотворчий і т.д.

7. Його структура має комплексний характер, включає провадження як регуляторного, так й юрисдикційного процесу.

Таке призначення адміністративного процесу визначає системність адміністративно-процесуального права (цілісність, структурність, несхожість окремих його елементів, порядок тощо), його відмінність від матеріального адміністративного права, а також відносно достатню самостійність.

Виходячи з методологічної позиції О.В. Кузьменко стверджує, що адміністративно-процесуальне право визначає безконфліктні, соціально-допустимі шляхи й засоби реалізації потреб людини (правомірна поведінка). Одночасно воно вказує на ті форми задоволення індивідуальних потреб, що є неприйнятними, з точки зору суспільного життя (правопорушення). Словом, адміністративно-процесуальне право – це оціночний критерій, за яким конкретні прояви людської поведінки ідентифікуються як суспільно-корисні, суспільно-нейтральні або суспільно-шкідливі (небезпечні) [2, с. 72]. При цьому призначення адміністративного процесу можна розглядати як діяльність з реалізації матеріально-правових норм, щоб забезпечити правила належного поведіння.

На наш погляд, диференційований підхід призначення адміністративного процесу, розділений на цільові, функціональні й інші складові, сприяє більше осмисленому й всебічному його розумінню. Тому із цільового призначення адміністративного процесу можна виділити наступні його функції: правотворча; правореалізаційна (правовиконавча, правозастосовна, правоохоронна); виховна.

До основних способів реалізації зазначених функцій, досягненню цільового призначення адміністративного процесу можна віднести нормативно-правове регулювання адміністративно-процесуальних відносин (механізм правового регулювання), їхню охорону (захист) примусовими

заходами, а також формування правової свідомості й правової культури в учасників цих відносин. Як відомо, основою правового регулювання виступають правові норми, у тому числі й процесуальні. Доцільно погодитись з О.В.Кузьменко що, адміністративно-процесуальна норма використовується для позначення будь-яких норм права (як матеріальних, так і процесуальних), котрі входять до складу однойменної юридичної галузі [2, с. 86]. Іншим важливим елементом правового регулювання адміністративного процесу виступають адміністративні процесуальні відносини, які виникають, змінюються й припиняються в результаті застосування адміністративно-процесуальних норм. Без обліку цієї важливої обставини не можна зрозуміти сутність адміністративного процесу, а його суть полягає в тім, що реально адміністративно-процесуальні відносини сприймаються у більшості випадках тільки як процесуальні.

Особливість таких правовідносин проявляється в тім, що їхніми передумовами є, по-перше, матеріальні й відповідні їм процесуальні норми. Наприклад, громадяни України відносяться до суб'єктів, що мають право на придбання зброї (ст. 2.1 Інструкції про порядок виготовлення, придбання, зберігання, обліку, перевезення та використання вогнепальної, пневматичної і холодної зброї, пристроїв вітчизняного провадження для відстрілу патронів, споряджених гумовими чи аналогічними за своїми властивостями металевими снарядами несмертельної дії, та зазначених патронів, а також боєприпасів до зброї та вибухових матеріалів [16]). Водночас стаття 2.3 зазначеної Інструкції говорить, що громадяни мають таке право після одержання дозволу на придбання конкретного виду зброї в органах внутрішніх справ. Порівнюючи ці дві статті нормативного акту, можна сказати, що громадяни України фактично матеріалізують своє право після реалізації його в процесуальному порядку, тобто в процесі дозвільного провадження.

По-друге, для виникнення адміністративно-процесуальних відносин потрібний юридичний факт – реальне адміністративно-правове відношення, наявність адміністративно-процесуальної правоздатності, а для громадян – і

дієздатності.

Центральне місце серед інших важливих проблем адміністративного процесу займає відповідь на питання, що становить зміст адміністративно-процесуальних відносин. Це не тільки теоретичний, але й суцього практичне питання. Без його рішення всі аргументи про необхідність виділення адміністративно-процесуального права в самостійну галузь права, виділення видів процесуальних норм, поділу адміністративного процесу на процедури, провадження й інші елементи нічого не значать. Якщо за законом визначено обов'язкове складання протоколу відповідної форми, то в ході його складання, реалізуються процесуальні права й обов'язки уповноваженої посадової особи й правопорушника [17]. Таким чином, мова йде все-таки не про матеріальні, а про процесуальні права та обов'язки учасників адміністративного процесу.

Виходячи з викладеного, можна зробити висновок про важливий елемент структури адміністративного процесу – адміністративно-процесуальні норми, які закріплюють комплекс процесуальних обов'язків і прав, процесуальних повноважень (статус, компетенцію) учасників регульованих адміністративним правом процесуальних відносин. На наш погляд, сама структура норм процесуального права залишається незмінною, міняється лише її зміст. Навіть поділ адміністративного процесу на регуляторний (управлінський) та юрисдикційний не вносить змін у структуру процесуальної правової норми. А якщо це так, то можна виділити адміністративно-процедурні норми й у юрисдикційній адміністративній діяльності, наприклад, що встановлюють процедури складання протоколу, затримання, приводу, доставляння тощо.

Зовнішніми формами адміністративно-процесуального права, що реалізують матеріальні норми, виступають різні процесуальні правила, порядок, процедури, провадження й інші, зовні виражені вимоги й умови. Різні форми існують для прийняття нормативних правових актів, видання індивідуальних актів, укладання договорів, здійснення організаційних дій, виконання матеріально-технічних операцій. Адміністративно-процесуальні форми незалежно від їхнього конкретного виду мають правовий характер. Їхня

правова природа складна й різноманітна своїми складовими частинами, зв'язками й відносинами. Із цього погляду, на жаль, в адміністративно-правовій науці адміністративно-процесуальні форми не досліджувалися.

Вважається, що основною правовою формою реалізації завдань, функцій, обов'язків (компетенції) органів й установ сфери виконавчої влади є правові акти, що часто містять у свою чергу норми матеріального й процесуального права. Це засоби реалізації адміністративної влади; рішення, прийняті в процесуальній адміністративній виконавчо-розпорядницькій діяльності, повсякденного й безпосереднього керівництва господарської (економічної) соціально-культурною й адміністративно-політичною галузях життя. У таких актах виражається юридично владне (матеріальне й процесуальне) волевиявлення органа влади. Імперативність підзаконного акту виступає обов'язковою ознакою для адресата й представляє одностороннє виявлення відповідного суб'єкта адміністративного права. Це правова підстава для виникнення адміністративно-правових відносин (матеріальних і процесуальних) і певних правових наслідків.

У свою чергу реалізація таких адміністративних актів породжує новий виток зв'язків, матеріальних і процесуальних відносин, залежить від величезного комплексу умов і факторів юридичного змісту. Незважаючи на таку обставину, в адміністративному праві повинні бути чітко вивірені матеріальні й процесуальні механізми захисту від прийняття незначних і суперечливих актів. Це актуально й з погляду ст. 3 Конституції України [18], що надає пріоритет правам і свободам громадян над законами й діяльністю всіх органів влади.

Тлумачення, етимологія й співвідношення між поняттями адміністративного процесу можливі й при лінгвістичному їхньому аналізі. Юридична енциклопедія під процесом (від лат. *processus* – просування) має на увазі порядок розгляду справ у суді або адміністративному органі, а під процедурою – відповідно встановлений порядок ведення, розгляду яких-небудь справ [19, с. 186]. Із цього можна зрозуміти, що в перекладі з

латинського „процес” – це просування (взагалі), у тому числі й у змісті „порядку розгляду справ”, а „процедура” – уже більше конкретне просування – „порядок ведення (розгляду) яких-небудь справ”. І в першому, і в другому випадках стає очевидним, що процедура й процес мають загальну ознаку, яка їх пов’язує, а також те, що „процедура” є поняттям вузьким (або частиною) у порівнянні з поняттям „процес”.

Використовуючи ці знання, можна виділити ознаки адміністративного процесу:

- 1) це певний, установлений законом та іншими нормативно-правовими актами порядок;
- 2) це спосіб реалізації норм матеріального права, що містить норми об’єктивного права;
- 3) це необхідний елемент державного управління, що відображає риси і специфіку державного управління;
- 4) це специфічна юридична форма виконавчо-розпорядницької діяльності;
- 5) охоплює всю діяльність органів виконавчої влади й інших державних органів і посадових осіб (наприклад, суддів) щодо застосування заходів адміністративного примусу – юрисдикції;
- 6) це порядок розгляду певних індивідуальних справ;
- 7) органом, що розглядає справу, як правило, виступає орган виконавчої влади;
- 8) сторона, що володіє правом, має реальну можливість робити певні дії (подати заяву, скаргу, зажадати відшкодування шкоди тощо).
- 9) наявність суб’єктивного права припускає процесуальний обов’язок інших осіб робити (не робити) конкретні дії (захист цього права здійснюється в судовому або адміністративному порядку);
- 10) як правило, це позасудовий розгляд справ, які виникають щодо адміністративно-правових відносин, а також деяких справ – у зв’язку із застосуванням норм цивільного, фінансового, земельного й інших галузей права.

Самі по собі ці й інші ознаки адміністративного процесу залежно від різних умов, чинників та обставин можуть бути загальними або особливими. Такий методологічний підхід дозволяє стверджувати, що одиничні ознаки адміністративних процедур “не існують інакше в тім зв'язку, що веде до загального”, наприклад, вони не існують самі по собі, а ведуть до якого-небудь процедурного провадження регуляторного адміністративного процесу або одного з проваджень щодо розгляду правової суперечки (юрисдикційного процесу). Із цього погляду “процедура” є частиною більш складного цілого “провадження”. Адміністративні провадження не повністю входять або в регуляторний адміністративний або в юрисдикційний процес. З іншого погляду, і адміністративні процедури, і адміністративні провадження – це суть адміністративного процесу, що не існує в повному обсязі без процедур і проваджень.

Таким чином, доцільно розглянути характеристики зв'язку. По-перше, загальне відображає суттєві, необхідні зв'язки й відносини, які повторюються, і тому загальне й закон виступають як однопорядкові явища. По-друге, загальне охоплює не частину, а ціле, весь процес. По-третє, для з'ясування загального треба не просто якнайбільше підібрати фактів, а брати ці факти у загальному закономірному зв'язку. Однак, якщо нас цікавлять суттєві елементи системи адміністративного процесу в частині процедур і провадження у справах про адміністративні правопорушення у фінансовій сфері, дослідження має ґрунтуватися на досягненнях категорій необхідність і випадковість, сутність й явище, форма і зміст. У юридичній літературі розглядається три види адміністративного процесу: а) процедура діяльності органів виконавчої влади й органів місцевого самоврядування в їхніх взаєминах із громадянами й іншими не підпорядкованими їм суб'єктами; б) судовий контроль за законністю дій і рішень органів публічної адміністрації (адміністративна юстиція); в) розгляд справ про адміністративні правопорушення (мається на увазі Кодекс України про адміністративні правопорушення (далі – КУАП), Митний кодекс України, Кодекс адміністративного судочинства України) [20;



21; 22].

За змістом адміністративного процесу розрізняють:

1) Регуляторний адміністративний процес як діяльність щодо реалізації управлінських функцій у межах адміністративних процедур, що має метою забезпечення порядку й законності у сфері державного управління.

2) Адміністративно-юрисдикційний процес – як регламентована адміністративно-процесуальними нормами діяльність органів державного управління, інших державних і громадських органів (посадових осіб) щодо виявлення та припинення адміністративних правопорушень, розгляду індивідуально-конкретних справ, застосування до винних фізичних осіб заходів адміністративного припинення, стягнення, адміністративно-відновлювальних заходів або заходів громадського впливу, а також заходів щодо виконання прийнятих постанов з метою припинення правопорушень [23, с. 113-114].

Існує й інша класифікація змісту адміністративного процесу, який можна розділити на три частини: а) процес адміністративної правотворчості; б) оперативно-розпорядничий; в) адміністративно-юрисдикційний процес [24, с. 49]. За видами адміністративно-процесуальних відносин: 1) відносини, які виникають у процесі реалізації органами виконавчої влади своїх повноважень; 2) відносини, що виникають у процесі застосування заходів адміністративного примусу позасудовими органами (органами виконавчої влади) і судами до фізичних та юридичних осіб; 3) адміністративно-процесуальні відносини, що виникають у сфері адміністративної юстиції.

Узагальнюючи низку підходів до структури адміністративного процесу, можна вести мову також: 1) про адміністративно-ієрархічний процес, коли справи розглядаються в порядку підпорядкованості, в спрощеному порядку усередині установи або системи управління; 2) про адміністративний процес, що здійснюється спеціально уповноваженими або утвореними органами (адміністративними комісіями тощо); 3) про змішаний адміністративний процес, коли його елементи входять у межі іншого процесу (бюджетного,

податкового тощо); 4) про елементи ієрархічно-судового процесу, коли існує свого роду дві інстанції, де докладно визначені стадії та процедури; 5) про адміністративно-юрисдикційний процес, коли встановлені правила адміністративного судочинства застосовуються спеціальними органами адміністративної юрисдикції.

З погляду О.В. Кузьменко, адміністративний процес ділиться на основні провадження (провадження з видання нормативно-правових актів, адміністративно-договірне провадження); спеціальні провадження (ліцензійне, реєстраційне, дозвільне, кадрове); особливі провадження (провадження за зверненнями громадян).

На нашу думку, першоосною для розуміння системи (структури) адміністративного права служать процесуальні норми. Основою для кваліфікації процесуальних норм може бути розподіл адміністративно-правових норм на: а) матеріальні, закріплюючі права й обов'язки учасників відносин, їхня відповідальність, тобто правовий статус, а також правовий і процесуальний режим діяльності органів виконавчої влади, які регулюють динаміку управлінських відносин, певний порядок, процедури норм матеріального права; б) юрисдикційні норми, що регулюють порядок розгляду адміністративно-правових суперечок, процедурні норми регламентують повсякденну управлінську діяльність; в) зобов'язуючі, заборонні, що стимулюють (заохочують), рекомендаційні тощо. За своєю суттю назва правових норм залежить від характеру їхньої регулятивної спрямованості.

Адміністративні процесуальні норми встановлюють процесуальні цілі й завдання, правила, процедури, порядок та інші процесуальні вимоги й умови стосовно суб'єктів адміністративно-процесуальних відносин; регулюють суспільні відносини, процесуальну діяльність (поводження) суб'єктів цих відносин, а також багато важливих сторін процесуальних об'єктів, наприклад, різних видів проваджень. Вони ж визначають тип і характер регульованих суспільних відносин. Залежно від мети адміністративного процесу процесуальні норми встановлюють індивідуальні процесуальні

адміністративні акти (акти реєстрації, дозволу (ліцензії) і т.п.). При такому розумінні процесуальних норм стає очевидним, що правила, процедури, порядок та інші процесуальні вимоги й умови ставляться до однопорядкових правових явищ, похідних від норм процесуального права, що характеризує адміністративно-процесуальні відносини.

У техніці, наприклад, у зв'язку зі зростаючою потребою й ускладненням завдань, які необхідно вирішувати, проєктанти вже давно відмовилися від обмежених можливостей використання структурного (процедурного) підходу (тобто послідовної зміни, перебігу подій, алгоритму (порядку дій) написання комп'ютерних програм), а використовують об'єктний підхід (або по-іншому об'єктно орієнтований підхід), у якому процедури займають своє гідне місце. Цей підхід називають методологією, що дозволяє організувати проєктування та експлуатацію складних програм за допомогою спадкування, інкапсуляції й поліморфізму.

Під спадкуванням розуміється процес, за допомогою якого один об'єкт набуває властивість іншого. Ця характеристика спадкування має суттєве значення для розуміння співвідношення в поняттях „процес”, „процедура”, „провадження”. Адміністративні процедури не становлять весь адміністративний процес, а тільки його частину (елемент) і, навпаки, адміністративний процес у багатьох випадках не існує без адміністративних процедур.

Аналогічна діалектика взаємозумовленості виникає при аналізі дефініцій „адміністративний процес” та „адміністративне провадження”, в останньому проявляються різні властивості адміністративного процесу; адміністративні провадження окремо не становлять весь адміністративний процес, а тільки його окремі частини (елементи) і, навпаки, адміністративний процес у багатьох випадках виражається через адміністративні провадження.

Порівнюючи досліджувані категорії, можна сказати, що є ознаки адміністративного процесу, які є загальними для адміністративних процедур та адміністративних проваджень, а деякі ознаки процедур і проваджень у

відношенні до адміністративного процесу характеризуються як одиничні, що водночас різняться від до інших процедур і проваджень, а також адміністративного процесу загалом. Тут „спадковість” також відіграє суттєву роль.

По-іншому це називають механізмом, що пов'язує код (для нас набір, порядок дій, процедур) і дані (ресурси, їхній захист від зовнішніх перешкод і т.п.), що називається інкапсуляцією.

Категорія „поліморфізм” доповнює різні аспекти дослідження цих проблем. У комп'ютерній термінології – це властивість, що дозволяє використати той самий інтерфейс для загального класу дій. Це співвідноситься з існуючою вимогою, щоб усюди діяли ті самі процедурні правила (або відособлені групи таких правил і більш складні об'єкти (провадження), що буде сприяти дотриманню принципу рівності й більшій правовій безпеці у взаєминах громадян з державним апаратом [25, с. 92-93].

У даному випадку доцільно провести дослідження сутності і явища в адміністративному процесі. Як філософські категорії, що відображають загальні форми об'єктивного світу, сутність – це внутрішній зміст предмета, що виражається в єдності всіх різноманітних і суперечливих форм його буття; явище – той або інший прояв предмета, зовнішньої, безпосередньо даної форми його існування.

В античній філософії сутність мислилася як „початок” розуміння речей, як джерело їхнього реального генезису (походження, виникнення, зародження й подальший процес розвитку, що призводить до певного стану, виду, предмету, явища); сутність речі невіддільна від самої речі й похідна від атомів, з яких вона складена. Для нашого дослідження важливо виділити сутнісні ознаки адміністративного процесу. З одного боку, ці ознаки розділяють різні адміністративно-процесуальні явища адміністративного права, а з іншого – поєднує ті з них, які становлять одну групу.

За Платоном – сутність „ідея” не зводиться до сукупності конкретних явищ. Це можна сказати й про адміністративний процес: безліч його проявів не

завжди призводить до сукупності явищ конкретної процесуальної діяльності, яку можна розмежувати з погляду регуляторного та юрисдикційного процесу. Однак це не суперечить ознакам системності, де різноманітні й несхожі елементи (частини, а то й цілі підсистеми) становить новий якісний зміст системного явища. Те саме відбувається і з такою складною системою, якою є адміністративний процес.

За Аристотелем – сутність „форма речей” не існує окремо, крім поодиноких речей. Це правильно з погляду філософських категорій: загальне, особливе, одиничне, коли в адміністративно-процесуальних процедурах і провадженнях присутнє загальне – процес. Із цього погляду адміністративні правила, порядок, процедури, процесуальні інститути й провадження виступають як різноманітні форми життя процесу. З іншого боку, за Аристотелем, сутність не виводиться з тієї „матерії”, з якої будується річ. Із цим можна погодитися, оскільки зі „суперечки про право” не виникає адміністративний процес. Він лише є своєрідним його розподілом.

Кант говорив про „річ у собі” і про те, що вона непізнана до кінця, а Гегель стверджував, що сутність є, а явище становить явище сутності. Таким чином, у регулятивному адміністративному процесі у всіх формах його прояву (нормах, правилах, порядку, процедурах, інститутах, провадженнях, відносинах, діяльності суб'єктів, управлінському процесі тощо) проявляється його регулятивна сутність, а в юрисдикційному (спірному) адміністративному процесі (у подібних нормах, правилах, порядку, процедурах, інститутах, провадженнях, відносинах, діяльності суб'єктів тощо) так само проявляється сутність адміністративного процесу, але вже інша.

Іншими словами, через явища адміністративно-процесуальної діяльності проявляється його сутність. Однак це не передбачає їхньої подібності, між цими категоріями не можна ставити знак тотожності, оскільки вони включають не тільки закономірні, а й випадкові зв'язки й відносини. У поняттях адміністративного процесу виділяють, як правило, сутнісні його ознаки, які в порівнянні з різними проявами адміністративно-процесуальної

діяльності об'єктивно не витримують перевірку часом.

Як відомо, необхідність завжди прокладає собі дорогу і проявляється через випадковість, а кожна випадковість містить у собі певний елемент необхідності. Такий методологічний і діалектичний зв'язок необхідності й випадковості є основою для нашого подальшого дослідження.

Виходячи з викладеного, можна сказати, що процедура містить у собі сукупність дій різного характеру, за допомогою яких здійснюється діяльність органів виконавчої влади. Її суть визначається по-різному: це нормативно встановлений порядок дій органів державної влади, вчинених послідовно й у взаємному зв'язку або встановлені актами законодавства регламентні норми, що визначають підстави, умови, послідовність і порядок розгляду адміністративних справ; як одне або декілька юридично значущих дій, що становлять зміст того або іншого виду юридичного процесу [26, с. 126-127].

Останнє визначення є надмірно широким. Такі „юридично значущі дії” становлять лише окремі елементи змісту, а не загалом зміст того або іншого виду юридичного процесу. Водночас, кількісний юридичний аналіз призначений для вирішення різноманітних завдань. Ці завдання можна розділити на дві великі групи: традиційні (або „класичні”), і нетрадиційні, постановка й інтенсивна розробка яких спостерігається в останні два-три десятиліття. Зрозуміло, такий розподіл умовний. Що стосується фінансового права будь-яка оцінка припускає наявність ряду умов та показників. У межах адміністративного процесу юридично значущі дії утворюють певну взаємопов'язану систему, підпорядковану відповідній логіці. У зв'язку з множинністю параметрів такої системи оцінки юридично значущих дій кінцеві конкретні результати (крім елементарних ситуацій) залежать від показників, які вибрані для аналізу. Більше того, зміна значення навіть однієї величини в системі так чи інакше, позначиться на результатах відповідної оцінки [27, с. 11].

Тому, на нашу думку, недоцільно виділяти такі стадії адміністративних процедур, як порушення адміністративної справи й попередній розгляд

матеріалів; розгляд справи компетентним органом і прийняття у цій справі індивідуального правового акта; оскарження рішення у справі (факультативна стадія); виконання прийнятого рішення у справі.

Порушення адміністративної справи є стадією адміністративного провадження (регуляторного і юрисдикційного), а не адміністративної процедури. Як і у кримінально-процесуальному праві, порушення адміністративної справи, на наш погляд, варто віднести до самостійного інституту процесуального права, що складається зі сукупності норм, які визначають порядок діяльності уповноважених органів. Порушення адміністративної справи складається не тільки з низки процедур, а й повноважень органів (посадових осіб), адміністративно-процесуального акта (заяви, протоколу тощо), процесуального рішення компетентного органа почати відповідне процесуальне провадження й інших елементів.

Сутність цієї стадії не обмежується наведеним її розкриттям. Одночасно з порушенням адміністративної справи необхідно вжити заходів забезпечення провадження у справі (прийом заяви й інших документів для реєстрації, видачі дозволу (ліцензії), складання протоколу, доставляння, затримання тощо). Кожна процесуальна дія, зі свого боку, має особливі процедури. Адміністративно-процедурна діяльність – це врегульована нормами адміністративно-процесуального права діяльність компетентних органів щодо застосування різних форм реалізація матеріальних норм адміністративного права.

Таким чином, адміністративний процес слід розглядати як врегульовану адміністративно-процесуальними нормами діяльність суб'єктів адміністративного права щодо здійснення повноважень органів виконавчої влади, вирішення конкретних індивідуальних справ у різних сферах державного управління, юридичних спорів, що виникають із адміністративних відносин та реалізації адміністративної відповідальності.

Проведене дослідження загальнотеоретичних понять адміністративного процесу дозволяє зробити такі висновки:

Адміністративний процес – це складне соціально-правове явище, у якому діалектично відображаються всі суттєві ознаки адміністративної діяльності. 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.

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, визначення процесуального правового статусу фізичних і юридичних осіб та розгляд індивідуально-конкретних справ у сфері державного управління.

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.



## **1.2. Сутність і особливості провадження у справах про порушення законодавства з фінансових питань**

В Україні відбуваються кардинальні економічні зміни, що зумовлені створенням сучасного ринкового господарства. Провідну роль як у самій структурі ринкових відносин, так і в механізмі їх регулювання з боку держави відіграє фінансове право. Особлива гострота проблеми зумовлювалася тим, що за радянських часів суспільні відносини у сфері фінансів регламентувалися виключно союзним законодавством.

Нормотворчий процес розпочався з прийняття Закону Української РСР „Про економічну самостійність Української РСР” [18]. Це визначило, що Україна самостійно створює власну фінансову систему, тобто встановлює порядок здійснення фінансових операцій, контролю та інші заходи щодо реалізації фінансової політики.

На виконання цього Закону вже у 1990 році були прийняті Закони України „Про ціни і ціноутворення” [29], „Про бюджетну систему України” [20], „Про державну податкову службу в Україні” [21] та багато інших. Україна як незалежна держава стала учасницею низки міжнародних договорів, що стосуються міжнародних розрахунків.

Однак нормативна база, сформована на початку 90-х років ХХ ст., значною мірою не відповідає вимогам сучасності. Подальше економічне зростання й робота в напрямку Європейської інтеграції вимагали оновлення фінансової системи України [32; 33]. Тому 6 січня 1993 року було прийнято Закон України „Про державну контрольно-ревізійну службу в Україні” [34]. Він не просто вдосконалив систему фінансового контролю, а, як вважають науковці, став результатом кодифікації, де відображені всі основні положення щодо правового регулювання контролю фінансової діяльності. Це дозволило підвищити ефективність фінансового контролю, скасувати низку інших відомчих нормативних актів. Що стосується реалізації норм фінансового права, то як і для будь-яких інших правових норм, вони реалізуються через

правову поведінку, яку можна визначити як суспільно вагому, усвідомлену поведінку суб'єктів правовідносин, урегульовану нормами права й такою, що тягне за собою юридичні наслідки [35, с. 32-33]. Внаслідок цього було введено адміністративну відповідальність за порушення законодавства з фінансових питань [36]. Введення адміністративної відповідальності за порушення законодавства з фінансових питань стало фінансово-правовим інститутом нового формату, який найбільш точно відображає особливості фінансової системи та чутливо реагує на тенденції її розвитку. При цьому, як підкреслює Л.К. Воронова, учені дотримуються думки, що фінансові відносини не існують поза фінансовими правовідносинами, тому розглядати фінансово-правову науку окремо від фінансової (економічної) неможливо [37, с. 33-34].

Все це вимагає глибокого і всебічного знання законів, яке високо цінував ще Платон, вважаючи не випадковою співзвучність божественного і чудодійного закону та розуму. На його думку, з усіх наук, якими займається людина, найбільше сприяє її вдосконаленню наука про закони. Тому він постійно рекомендував вивчати праці з права [38, с. 26].

Загальноновизнано, що існують принаймні два види правової поведінки – правомірна поведінка і правопорушення. Перша із них реалізує положення правових норм, є суспільно корисною, а отже, схвалюється державою. Друге – повна, цілковита протилежність правомірній поведінці і є суспільно шкідливим [39, с. 91]. Держава негативно реагує на акт вчинення правопорушення. Ця реакція досить часто знаходить прояв у юридичній відповідальності, є незалежною від волі правопорушника [40, с. 172-173].

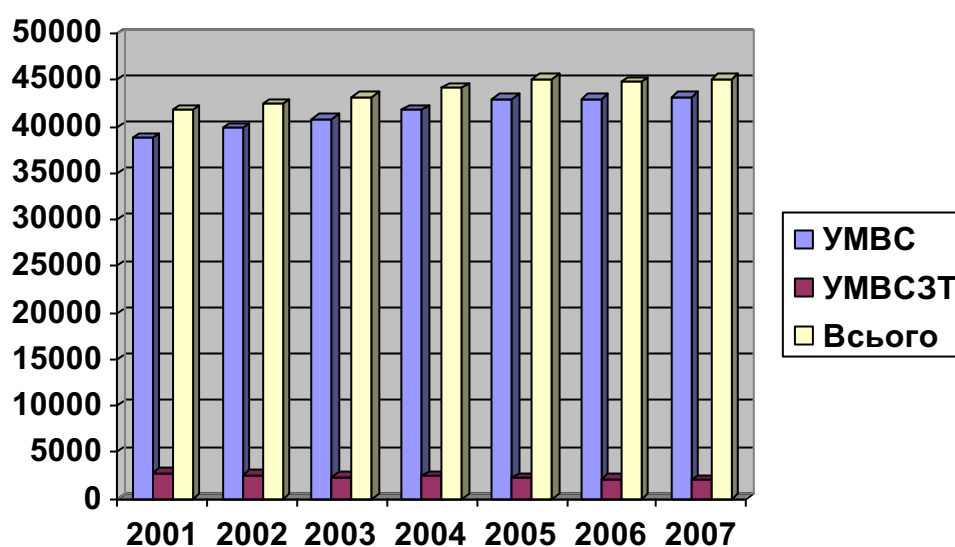
Порівнюючи викладене зі станом справ у сфері, регульованій фінансовим правом, можемо дійти такого висновку: одним із найважливіших завдань на шляху зміцнення й розвитку фінансової справи в Україні є боротьба з порушенням норм фінансового законодавства у сфері економіки (таблиця 1.1., рис. 1). Однією із найбільш дієвих форм ведення такої боротьби є притягнення порушників до правової відповідальності [41, с. 7]. Це зумовлено тим, що науковці часто визначають її як державний примус до виконання вимог права,

реакція на вчинене правопорушення.

Таблиця 1.1.

**Правопорушення  
економічного спрямування [42]**

№	ОВС	2001	2002	2003	2004	2005	2006 <sup>1</sup>	2007
1	УМВС*	38748	39849	40873	41781	42912	42922	43120
2	УМВСЗТ*	2692	2538	2330	2390	2195	2045	1993
3	Всього	41779	42387	43203	44171	45107	44769	45113



\* Примітка: УМВС – управління МВС України в областях;  
УМВСЗТ – управління МВС України на залізничному транспорті.

Рис. 1. Динаміка правопорушень у сфері економіки у 2001-2007 рр.

Ось чому деколи дивним є той факт, що окремі автори, займаючись підготовкою відповідної навчальної літератури, залишають питання відповідальності за порушення фінансових правил поза увагою. Наприклад, у навчальному підручнику „Фінансове право України” [37] його автор не розглядає питання відповідальності за порушення законодавства з фінансових питань відповідно до Кримінального кодексу України та Кодексу України про

<sup>1</sup> Примітка: показники злочинності за 2006-2007 роки взято з Експрес-аналізу МВС України щодо стану злочинності в Україні за 2006-2007 рр.

адміністративні правопорушення [43; 20], хоча ефективним засобом для підтримки законності і правопорядку як елемента правової держави є юридична відповідальність взагалі й адміністративна зокрема. Метою адміністративної відповідальності є виховання особи, яка вчинила адміністративне правопорушення, в дусі дотримання законів, запобігання вчиненню нових правопорушень як самим порушником, так і іншими особами. Кодекс України про адміністративні правопорушення визначає підвідомчість адміністративних справ щодо органів та посадових осіб. Ці органи (посадові особи) розглядають відповідні справи в порядку адміністративного провадження [44, с. 45-46].

Адміністративне провадження є складним явищем. З управлінської точки зору, це об'єкт регуляторного регулювання, впливу, розгляду суперечностей у суспільних відносинах тощо. З адміністративно-правової точки зору – це сукупність процесуальних адміністративно-правових норм, що встановлюють правила, порядок, процедури, повноваження компетентних органів, процесуальний правовий статус учасників та регулюють способи розгляду індивідуальних справ і процесуальні суспільні відносини [45, с. 148-149]. В окремих провадженнях можна виділяти й групувати на різних підставах певні правові режими регулювання, у тому числі правила, порядок, процедури й інші складові частини (елементи) провадження, виділяти процесуальні інститути (порушення провадження, залучення до відповідальності й т.п.). В окремих сферах суспільного життя фактично діють багато видів адміністративних проваджень.

Вивчення порушень у фінансовій сфері дозволяє виділити такі види проваджень регуляторного процесу:

- а) ліцензійно-дозвільне;
- б) реєстраційне;
- в) нормативно-технічне;
- г) пільгове;
- д) нормотворче;

ж) контрольно-наглядове.

У процесі кожного з них розглядаються індивідуальні адміністративні справи. Головною метою регуляторного процесу є забезпечення ефективної реалізації повноважень, що належать органу виконавчої влади, а також прав та обов'язків фізичних і юридичних осіб, здійснення функцій контролю та нагляду [33, с. 329]. Всі вони мають суттєве значення для аналізу провадження регуляторного процесу й певні взаємозв'язки з юрисдикційним провадженням.

Наприклад, ліцензуванню підлягає діяльність усіх професійних учасників ринку цінних паперів (брокерська, дилерська, клірингова діяльність тощо) [46, с. 513]. Здійснення банківських операцій провадиться тільки на підставі ліцензії, виданої Національним Банком України в порядку, встановленому Законом України „Про банки й банківську діяльність” [47]. Ліцензійне провадження встановлює порядок одержання ліцензій (правила й процедури подання документів для одержання ліцензії, підстави для відмови у видачі ліцензій, процесуальний акт тощо).

Регулятивне провадження стосується питань видачі дозволів на здійснення певних валютних операцій, установлюючи певні документи, що необхідні для видачі такого дозволу.

Реєстраційне провадження містить порядок реєстрації емісії цінних паперів включаючи встановлення переліку органів, які реєструють, їхніх повноважень, правил ведення реєстру тощо У літературі відзначалося, що природа такого режиму полягає у визнанні державою правоздатності суб'єктів, установленні законності їхніх прав на здійснення якої-небудь дії на основі реалізації функцій державного нагляду, контролю, ведення обліку, класифікації, зберігання й видачі відповідної інформації.

Кредитні організації підлягають державній реєстрації відповідно до Закону України „Про цінні папери та фондовий ринок” [48] з обліком зазначеного у Законі України „Про банки й банківську діяльність” спеціального порядку державної реєстрації кредитних організацій.

Нормативно-технічне провадження полягає у встановленні стандартів

емісії цінних паперів і проспектів емісії цінних паперів. Закон України „Про цінні папери та фондовий ринок” передбачив норму, яка встановлює, що неприпустимо поєднувати повноваження органу державного контролю (нагляду) і органу зі сертифікації.

У порядку пільгового провадження відбувається надання пільг у сплаті податків і зборів податковими органами шляхом установаження переліку осіб, які користуються пільгами.

Процесуальні норми припускають встановлення певних вимог до суб'єктів процесуальних відносин, порядку здійснення дій, їхньої черговості, умов їх здійснення тощо. У випадку невиконання зазначених вимог, умов на зміну регулятивному процесу приходять юрисдикційний, головна мета якого – розгляд конфлікту, що виник, і застосування заходів адміністративного примусу до винного.

Юрисдикційне провадження, засноване на негативній оцінці дій органа виконавчої влади, його посадових осіб, веде, як правило, до виникнення провадження за скаргами громадян на дії й рішення органів державної влади і їхніх посадових осіб або дисциплінарному провадженню [49, с. 9]. Негативна оцінка дій фізичних й юридичних осіб веде до порушення провадження у справах про адміністративні правопорушення й вимагає застосування заходів адміністративного покарання або до контрольно-наглядового провадження й, відповідно, – застосування інших примусових заходів (відкликання ліцензії, призупинення ліцензії тощо).

Для розуміння того, яким чином контрольна (наглядова) діяльність може служити сполучною ланкою між такими різноплановими процесуальними явищами, як регулятивне і юрисдикційне провадження, необхідно проаналізувати основні підходи до розуміння суті контролю. Останній можна розглядати і як форму управлінської діяльності, і як функцію державного управління. Що стосується юридичного аспекту контрольної діяльності – це спостереження й забезпечення виконання встановлених функцій держави в особі її органів, а також норм і правил, що містяться в нормативно-правових

актах. Звідси випливає розуміння контролю як форми управлінської діяльності [50, с. 125].

Друга концепція розглядає контроль як функцію державного управління, і, отже, вона властива всім органам виконавчої влади. Попри функцію державного управління й управлінського процесу, адміністративному процесу як частині процесу управлінського також властива функція контролю. Якщо контроль – це функція, то провадження є формою адміністративного процесу.

Практично всі види провадження регуляторного процесу здійснюються для реалізації функції контролю або за допомогою контрольно-наглядових органів. Однак, незважаючи на те, що головною метою контрольної діяльності є забезпечення дотримання законодавства, у її процесі може здійснюватися збір інформації про виконання підконтрольним суб'єктом нормативних приписів.

У фінансовій сфері можна говорити про контрольне (наглядове) провадження, якому властиве здійснення низки юрисдикційних процедур: збір доказів, їхня оцінка, фіксація правопорушень, розгляд адміністративних справ, оформлення рішення у вигляді юрисдикційного акта.

Таким чином, зв'язок між провадженням регуляторного процесу й провадженням юрисдикційного процесу розкривається через суперечку про право й контроль, що здійснюється органами виконавчої влади.

Вважається, що характер контрольного (наглядового) провадження є досить специфічним, а це не дозволяє віднести його винятково до провадження регуляторного процесу через сутність контрольної діяльності.

Контрольне (наглядове) провадження, на нашу думку, можна визначити як адміністративно-процесуальну форму діяльності органів виконавчої влади і їхніх посадових осіб, спрямовану на реалізацію механізму забезпечення виконання функцій держави, дотримання чинного законодавства шляхом впливу на поточне функціонування підконтрольних суб'єктів, застосування до них заходів адміністративно-правового впливу.

Розглядаючи процедурний і юрисдикційний аспекти контрольної

(наглядової) діяльності та провадження у справах про адміністративні правопорушення у фінансовій сфері, ми дійдемо висновку, що юрисдикційний аспект контрольної діяльності (наявність у її структурі окремих юрисдикційних процедур, таких як збір доказів, юрисдикційний характер підсумкового акта контрольної перевірки, можливість застосування заходів адміністративного примусу) тісно пов'язаний із процедурним аспектом провадження у справах про адміністративні правопорушення у фінансовій сфері (одержання інформації про правопорушення в процесі контрольних дій, співвідношення стадії порушення справи з контрольними процедурами).

Особливе місце в групі проваджень юрисдикційного процесу займає провадження у справах про адміністративні правопорушення. Підходи до його визначення різні. Так, в окремих випадках під провадженням у справах про адміністративні правопорушення розуміють систему адміністративно-процесуальних норм, що регулюють суспільні відносини, порядок, форми й методи діяльності відповідних державних органів, їхніх посадових осіб і представників громадськості щодо порушення й розгляду справ про адміністративні правопорушення, застосування до винних заходів адміністративної відповідальності і їх виконання з метою боротьби з адміністративними правопорушеннями [51, с. 49-50]. У цьому випадку провадження розглядається як правовий інститут.

У іншому випадку провадження розглядають як головний елемент юридичного процесу, що становлять системне утворення, комплекс взаємозалежних і взаємозумовлених процесуальних дій, які:

а) утворюють певну сукупність процесуальних правовідносин, що відрізняються предметною характеристикою й пов'язаністю з відповідними матеріальними правовідносинами;

б) викликають потреби встановлення, доведення, а також обґрунтування всіх обставин і фактичних даних розглянутої юридичної справи; вилучення; постанови про накладення адміністративного стягнення тощо;

в) спричиняють необхідність закріплення, офіційного оформлення



отриманих процесуальних результатів у відповідних актах-документах. Тут увага акцентується на підсумковому процесуальному документі (протокол про адміністративне правопорушення тощо) [52, с. 481-482].

Також провадження у справах про адміністративні правопорушення може бути охарактеризоване й визначене, як специфічна діяльність або як система дій і відносин, що складається між уповноваженими органами, посадовими особами й іншими суб'єктами в процесі порушення й розгляду справи, накладення стягнення, оскарження й виконання рішень про адміністративне покарання.

Під провадженням у справах про адміністративні правопорушення розуміється система адміністративно-процесуальних норм, що регулюють суспільні відносини, порядок, форми й методи діяльності відповідних державних органів, їхніх посадових осіб і представників громадськості щодо порушення й розгляду справ про адміністративні правопорушення, застосування до винних заходів адміністративної відповідальності і їх виконання з метою боротьби з адміністративними правопорушеннями.

Особливий характер проявляється у тому, що сфера цієї діяльності передбачає застосування найбільш суворих заходів відповідальності, що негативно впливають на правове положення фізичної або юридичної особи. Провадження у справах про адміністративні правопорушення як сфера діяльності має свою специфіку, свої особливості й своє правове поле. Цей вид адміністративного процесу має жорстку врегульованість, яка полягає у тому, що прийняття норм, регулюючих провадження у справі про адміністративне правопорушення, належить до виняткової компетенції держави. У зв'язку з тим, що в державному управлінні застосовуються типові і унікальні елементи, то універсальні елементи повинні підлягати більш повному й однаковому регулюванню у зв'язку з їх широким і систематичним застосуванням. Застосування унікальних елементів вимагає творчого підходу. Але якщо недоцільно піддавати правовому регулюванню самі елементи, то способи, процедури, межі їх застосування повинні регулюватися.

Ця діяльність урегульована винятково законом. Це зумовлено тим, що тільки КУАП може встановлювати норми, які регламентують порядок провадження у справах про адміністративні правопорушення. Вона має юрисдикційний характер, тобто здійснюється в основному органами виконавчої влади і їхніми посадовими особами. Основною метою здійснення цієї діяльності є розгляд адміністративних спорів. Основний метод її здійснення – застосування заходів адміністративного примусу.

У процесі провадження розглядається суперечка, яка має саме адміністративно-правовий характер, тобто пов'язана із порушенням норм адміністративного права та зумовлюється відповідним правовим режимом.

Правовий режим передбачає декілька елементів, а саме – закріплені в законодавстві права, обов'язки й відповідальність, система заходів, які використовуються для досягнення поставлених завдань, система правового впливу, що формується залежно від специфіки прийомів регулювання і його механізму. Крім перерахованого вище, в поняття правового режиму варто включити завдання, принципи і мету державного управління в тій або іншій нестандартній ситуації, гарантії реалізації прав фізичних або юридичних осіб і повноважень державних органів, застосовувані процедури. Провадження у справах про адміністративні правопорушення має свій особливий правовий режим, зумовлений всіма цими елементами. По-перше, воно має свої специфічні завдання, зумовлені КУАП як всебічне, повне, об'єктивне й своєчасне з'ясування обставин справи, розгляд його відповідно до закону, забезпечення винесеної постанови, а також виявлення причин та умов, що сприяли вчиненню адміністративних правопорушень [20]. По-друге, саме сфера адміністративної відповідальності є тією сферою, в якій здійснюється провадження у справах про адміністративні правопорушення. І особливістю завдань є те, що всі вони пов'язані з адміністративним правопорушенням.

До учасників провадження у справах про адміністративні правопорушення можуть застосовуватися особливі заходи впливу, а саме – заходи процесуального забезпечення, які не застосовуються в жодному іншому

виді проваджень, заходи адміністративного стягнення, які можуть застосовуватися тільки на підставі постанови прийнятої в порядку провадження у справах про адміністративні правопорушення. Учасники провадження у справах про адміністративні правопорушення, крім прав та обов'язків, закріплених Конституцією й іншими законами України, мають специфічні процесуальні права та обов'язки залежно від тієї ролі, яку вони виконують у провадженні. Наприклад, право ознайомитися з матеріалами справи, робити зауваження із приводу процесуальних документів тощо.

Провадження складається з особливих процедур, які складають сукупність процесуальних норм і дій, що закріплюють окремі стадії або етапи провадження у справах про адміністративні правопорушення. Наприклад, провадження за скаргами варто відрізнити від процедури перегляду постанов і рішень у справах про адміністративні правопорушення, що також полягає у подачі скарги.

Таким чином, виходячи з вищевикладеного, провадження у справах про адміністративні правопорушення можна визначити як особливу, чітко врегульовану законом юрисдикційну частину адміністративного процесу, що визначає правовий режим (завдання, принципи, функції, права й обов'язки, порядок, процедури, заходи, гарантії, відповідальність й інші правові засоби) розгляду адміністративно-правової суперечки (спору).

Проблеми провадження у справах про адміністративні правопорушення у фінансовій сфері тісно пов'язані із проблемами матеріального фінансового законодавства, а саме – невизначеністю понять фінансової відповідальності, фінансового правопорушення, фінансової санкції, особливо в контексті проблеми їхньої самостійності й співвідношення з вище вказаними категоріями адміністративного права [53, с. 7].

Питання взаємозв'язку фінансового й адміністративного права розглядалося в працях вітчизняних науковців М.Т. Білухи, М.І. Камлика, Р.Ф. Бруханського, П.Я. Хомина та інших. У даному випадку, як приклад, доцільно зупинитися на питаннях організації облікової політики, яку

підприємство визначає самостійно.

Політика обліку впливає з рівня значення норм у правовому регулюванні методології ведення бухгалтерського обліку. Політика бухгалтерського обліку охоплює принципи, правила, методи, умовні узгодження, процедури, прийняті керівниками підприємств та опрацьовані й відображені у фінансовій звітності. Так, згідно з чинним законодавством, облікова політика обов'язково має зазначатися у фінансовій звітності та розроблятися кожним підприємством, зареєстрованим у встановленому законодавством порядку.

Ступінь свободи підприємства у формуванні облікової політики, обмежений певним переліком методик і облікових процедур, вирізняється можливістю обрання конкретних способів оцінки, калькуляції, переліку бухгалтерських рахунків тощо. Якщо не встановлено способу ведення бухгалтерського обліку з конкретного питання, то при формуванні облікової політики підприємство відповідно до чинних положень самостійно розробляє відповідний спосіб.

Згідно із Законом України „Про бухгалтерський облік та фінансову звітність в Україні” [54], облікова політика – це сукупність принципів, методів і процедур, що використовує підприємство для складання та подання фінансової звітності, тобто вибір безпосередньо підприємством певних методик, форми і техніки ведення бухгалтерського обліку відповідно до чинних нормативних актів та особливостей діяльності підприємства. Головна її мета – забезпечити одержання вірогідної інформації про фінансовий стан підприємства, результати його діяльності, що є потрібною для всіх користувачів фінансової звітності для прийняття певних рішень.

Облікова політика є одним із об'єктів дослідження, адже від багатьох її принципів залежать порядок вимірювання та оцінки чинників господарської діяльності, у тому числі обліку витрат готової продукції (робіт, послуг), розподілу непрямих витрат, методів обліку витрат на виробництво і калькулювання собівартості продукції (робіт, послуг), визначення термінів погашення витрат майбутніх періодів, методів визначення виручки від

реалізації, створення резерву сумнівних платежів, фондів спеціального призначення тощо); організаційно-технічних аспектів організації обліку.

Відповідно до принципу послідовності підприємство має постійно (з року в рік) застосовувати обрану облікову політику. Зміна облікової політики має обґрунтовуватись і розкриватись у примітках до фінансової звітності. Облікова політика використовується щодо подій та операцій із моменту їх виникнення, за винятком окремих випадків, а саме: коли суму коригування нерозподіленого прибутку на початок звітного року неможливо визначити вірогідно, тоді облікова політика поширюється лише на події, що відбуваються.

При здійсненні контролю за діяльністю підприємства особлива увага звертається на послідовність відображення зміни облікової політики щодо практики його роботи.

Крім того, у державному управлінні, банківській, податковій і валютній сферах тісно переплетені іноді суперечливі норми матеріального та процесуального (процедурного і юрисдикційного) фінансового й адміністративного права.

Характер цих особливостей пов'язаний із загальними ознаками та розходженнями, що існують у відносно самостійних галузях права (іноді виділяють банківське, податкове, валютне) і адміністративного права, з чинниками й умовами сучасного розвитку нашого суспільства, недоліками правового регулювання й правозастосовної діяльності.

Складність у розмежуванні зазначених правових норм і регульованих ними суспільних відносин, а також правових явищ, які досліджуються, полягає в тому, що суттєвих розходжень між методами правового регулювання фінансового й адміністративного права немає. Все це разом суттєво ускладнює не тільки аналіз теоретичних положень і правового регулювання провадження у справах про адміністративні правопорушення у фінансовій сфері, а й правозастосовну діяльність суб'єктів адміністративної юрисдикції в цій сфері.

Тому в банківському, валютному, податковому законодавстві, законодавстві про ринок цінних паперів, адміністративному законодавстві

можна виявити:

- а) порушення того або іншого виду правових норм;
- б) правопорушення з адміністративною санкцією у сфері банківського, податкового, валютного правового регулювання;
- в) адміністративні правопорушення у фінансовій сфері.

З одного боку, це відповідь на запитання, чому наше дослідження не обмежується лише адміністративними правопорушеннями у фінансовій сфері.

З іншого – виникають нові запитання:

1. Які види відповідальності (фінансова чи адміністративна) застосовуються в цих випадках?
2. Які ознаки (юридичні й інші) існують для їхнього розмежування?
3. Чи існує одне або декілька видів проваджень у справах про порушення у фінансовому праві або про адміністративні правопорушення у фінансовій сфері?

Відповідь на перше запитання тісно пов'язана з обґрунтованістю існування фінансової відповідальності як самостійного виду юридичної відповідальності. На сьогодні ні в науковій літературі, ні в законодавстві не склалась єдина думка з цього питання. Можна виділити два підходи до розгляду даної проблеми. Перший розглядає фінансову відповідальність як різновид адміністративної, але при нерівному становищі сторін. Другий підхід виділяє фінансову відповідальність у самостійний вид юридичної відповідальності, хоча й відзначає деяку її подібність із адміністративною. Учені, що дотримуються думки про самостійність фінансової відповідальності, говорять про неї як про спеціальний вид юридичної відповідальності, що виражається в обов'язку особи, яка порушила норми фінансового права, відшкодувати несприятливі наслідки своєї протиправної поведінки через вплив на належні їй фонди (фінансові ресурси) внаслідок застосування до неї фінансових санкцій спеціально уповноваженими органами державної влади й місцевого самоврядування [35, с. 80-81].

Фінансово-правова відповідальність розглядається і як правовідносини,

що виникають із порушення фізичними і юридичними особами своїх фінансових зобов'язань перед державою та виражені у формі несприятливих наслідків майнового характеру для правопорушника. У цьому випадку немає чіткого критерію їхнього розмежування, відсутні справді суттєві відмінні ознаки фінансово-правової відповідальності, що дозволяють виділити її в самостійний вид нарівні з адміністративною, матеріальною та дисциплінарною відповідальністю.

Розглядаючи фінансове право як самостійну галузь, учені говорять про те, що розмежувати його із правом адміністративним можна тільки за предметом правового регулювання, тому що метод цих галузей права єдиний – метод владних приписів. Однак теорія права говорить про те, що неможливо розділити галузі права, використовуючи лише один критерій – предмет або метод правового регулювання, їх слід брати сукупно.

Досліджуючи фінансово-правову відповідальність, можна зробити висновок про те, що справді для неї характерні всі ознаки юридичної відповідальності: вона є засобами охорони правопорядку; полягає в застосуванні заходів державного примусу; настає за порушення правових норм; виникає на основі норм права, тобто нормативно визначена; є наслідком винного діяння; полягає у застосуванні правових санкцій і пов'язана з негативними наслідками матеріального характеру; реалізується у відповідних процесуальних формах. Зокрема, виділяють такі особливі ознаки фінансової відповідальності:

- майновий характер (впливають на економічні інтереси порушника фінансового законодавства);
- спеціальні фінансово-правові санкції, що стягуються винятково у грошовій формі в дохід держави;
- підстава – фінансове правопорушення, тобто протиправне винне діяння, що зазіхає на встановлений порядок у сфері фінансів, і не спричиняє карної й адміністративної відповідальності;
- застосування до фізичних та юридичних осіб, які не виконали

фінансові зобов'язання;

- застосування широким колом уповноважених органів;
- порядок накладення фінансових санкцій, урегульований нормами фінансового права;
- мета – покарання правопорушника, попередження здійснення нових порушень і відновлення майнових інтересів потерпілого.

Аналізуючи особливості фінансової відповідальності, не можна не відзначити, що ці особливості ідентичні з ознаками адміністративної відповідальності. Справді, для окремого виду заходів адміністративної відповідальності характерний майновий характер (штраф, конфіскація знаряддя або предмета адміністративного правопорушення, оплатне вилучення знаряддя або предмета адміністративного правопорушення). Санкції мають фінансовий характер і зорієнтовані на майно правопорушника [55, с. 316-317].

Заходи адміністративної відповідальності застосовує широке коло уповноважених органів. Тому можливість виділення фінансово-правової відповідальності як самостійного виду може бути зумовлено тільки наявністю особливої підстави фінансового правопорушення, особливих заходів відповідальності – фінансових санкцій – і особливого порядку застосування цих заходів.

Однак, на нашу думку, фінансові санкції можна розглядати лише як вид заходів адміністративного стягнення. Здебільшого застосований штраф є заходом адміністративного стягнення. На наш погляд, підставою для спроб виділити фінансову відповідальність як самостійний вид юридичної відповідальності є специфічність фінансових відносин, що призводить до труднощів у застосуванні загальних норм про адміністративну відповідальність до відповідальності за правопорушення у фінансовій сфері і, отже, при застосуванні норм провадження у справах про адміністративні правопорушення у фінансовій сфері. Подібні висновки зумовлюються безсумнівною важливістю фінансових відносин для держави й суспільства, а не такими загальнотеоретичними критеріями, як підстава застосування заходів



відповідальності, заходу впливу тощо.

Засобами розмежування адміністративної та фінансової відповідальності можуть служити сфера застосування і порядок реалізації. Адміністративна відповідальність знаходить своє застосування у сфері державного управління, тоді як фінансово-правова відповідальність застосовується при організації фінансової діяльності (тобто у сфері державного регулювання) і є гарантією законності, доцільності й обґрунтованості останньої. Адміністративна відповідальність має переважно позасудовий порядок реалізації. Фінансово-правова відповідальність реалізується найчастіше в судовому порядку з ініціативи органів, які становлять фінансовий апарат держави, й муніципальних утворень, що необхідно при накладанні стягнення на майно правопорушника. Застосування фінансових санкцій здійснюється, як правило, у межах цивільного судочинства.

Однак зазначені критерії розмежування говорять не про самостійність фінансової відповідальності, а лише про її особливості як виду адміністративної відповідальності.

Правопорушення й порушення норм права, пов'язаних із фінансами, закріплені в різних нормативно-правових актах. КУАП вимагає розгляду адміністративних правопорушень за його правилами. Тому частина адміністративних правопорушень розглядається за нормами провадження у справах про адміністративні правопорушення, а частина – за правилами галузевого законодавства й відомчих актів, найчастіше в порядку контролюючої діяльності, здійснюваної тими ж суб'єктами адміністративної юрисдикції, які здійснюють провадження у справах про адміністративні правопорушення.

У сфері ринку цінних паперів основна маса складів адміністративних правопорушень закріплена в КУАП. Однак є й такі порушення, що не знайшли закріплення в КУАП, а закріплені у Законі України „Про фінансові послуги та державне регулювання ринків фінансових послуг”[55].

Перша група розглядається за правилами провадження у справах про

адміністративні правопорушення, де основним заходом покарання є штраф.

Друга – є підставою для призупинення або анулювання виданого дозволу, а також інших санкцій, передбачених для членів саморегульованих організацій. Закон України „Про цінні папери та фондовий ринок” [47] розглядає анулювання ліцензії як санкцію за правопорушення, закріплене нормами цього закону. Дане правопорушення має адміністративний характер, тому щодо нього застосовуються інші санкції й інший порядок. У випадку виявлення зазначених правопорушень проводиться перевірка.

У сфері валютного регулювання й контролю виникає аналогічна ситуація, два взаємозв'язки: порушення валютного законодавства є приводом для порушення провадження у справі про адміністративне правопорушення; порушення валютного законодавства й нормативних документів Національного Банку України – для валютної перевірки. Єдина підстава призводить до різного порядку розгляду суперечки (спору), різного порядку притягнення до відповідальності.

Досліджуючи цю проблему, необхідно зазначити, що хоча основна частина правових норм, що регулюють провадження у справах про порушення законодавства з фінансових питань, і зібрана в КУАП, але існують і такі, які в процесі кодифікації можна було би включити до нього. До числа таких норм слід віднести:

а) правила розгляду окремих категорій справ, які охоплює порядок, передбачений Митним Кодексом України;

б) норми законодавства, у тому числі відомчого, що регулюють відносини між органами фінансового та митного контролю країни щодо порушення законодавства з фінансових питань.

На нашу думку, питання про можливість існування різних порядків розгляду справ про порушення фінансового законодавства зумовлене й тим, що КУАП повністю не відображає ті правопорушення, які існують у фінансовій діяльності, тому правозастосовна діяльність забезпечує дотримання законодавства шляхом вказівки на можливі порушення у відомчих

нормативних актах і застосування заходів адміністративного примусу в порядку контрольного (наглядного) провадження. Однак у всіх випадках обставини правопорушення необхідно встановлювати винятково з пояснень осіб (у тому числі окремо службових та матеріально-відповідальних) із приводу виявлених порушень, з оригіналів документів або їхніх копій, завірених у встановленому порядку: установчих договорів, статутів юридичних осіб, службових обов'язків осіб, які можуть бути причетними до вчинення правопорушення, наказів про їх призначення (звільнення), документів, що підтверджують факт вчинення правопорушення та використання злочинних доходів тощо; довідок про дослідження, проведені фахівцями в певній сфері; актів документальних ревізій (перевірок) фінансово-господарської діяльності об'єктів (підконтрольних підрозділам Головного контрольно-ревізійного управління України (далі – ГоловКРУ)), аудиторських висновків або актів перевірок фахівця, проведених на непідконтрольних ГоловКРУ об'єктах, що підтверджують наявність завданих збитків чи суму одержаних доходів [57].

На наш погляд, порядок розгляду всіх справ, що виникають із адміністративних правовідносин, має бути єдиним, а галузеві акти можуть лише враховувати особливості провадження у справах про адміністративні правопорушення стосовно окремих галузей фінансової діяльності.

Нормативне регулювання провадження у справах про адміністративні правопорушення здійснюється низкою актів, основним із яких є КУАП. Кодекс було прийнято 7 грудня 1984 року в умовах функціонування іншої моделі економіки. Багато його положень не відповідають сучасним вимогам і підлягають перегляду. Крім того, часте внесення змін і доповнень робить Кодекс дуже рухомим і ускладнює користування ним.

Крім КУАП, який регулює загальні положення провадження, існує низка спеціальних норм, що регламентують особливості провадження з окремих категорій адміністративних проступків [2, с. 253].

Необхідно також включити в КУАП усі правопорушення у фінансовій

сфері і, відповідно, передбачити обов'язкове застосування до них норм провадження у справах про адміністративні правопорушення. Застосування інших заходів адміністративного примусу, крім адміністративних стягнень, адміністративно-відновлювального, припинювального, попереджувального характеру необхідно закріпити на рівні законодавчого акта, як і порядок проведення контрольних перевірок, за результатами яких і застосовуються вищевикладені заходи.

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 [58, с. 204-209].

Таким чином, можна зробити висновок, що 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, контрольної-наглядової, нормотворчої компетенції, розгляд індивідуальних справ, що не має характеру адміністративно-правової суперечки (спору), а також реалізацію правового статусу фізичних та юридичних осіб.

### **1.3. Завдання та принципи провадження у справах про порушення законодавства з фінансових питань**

Загальні засади адміністративної відповідальності за порушення законодавства з фінансових питань, склади правопорушень і система стягнень, що застосовуються за їх вчинення, визначає КУАП. В окремих випадках – і Митний Кодекс України [20; 21]. У цих нормативних актах зібрана переважна більшість правових норм про притягнення до адміністративної відповідальності. Можливо, позиція стосовно того, що нема жодних теоретичних підстав кодифікувати норми інституту адміністративної відповідальності в різних нормативних актах, є об'єктивною [59, с. 21]. Однак на теперішньому етапі розвитку адміністративного права прийняття єдиного нормативного акта, який врегулював би всі питання адміністративної відповідальності, є неможливим. Навіть Кодекс України про адміністративні проступки, як видно з його проектів, не зможе повною мірою впоратися з цим завданням [60]. А правопорушення у сфері фінансів, як ніякі інші, заслуговують особливої уваги й окремого регулювання. Заперечення з цього приводу не враховують вимог, які ставить перед нами сучасність. Адже, як неодноразово відзначалося, удосконалення законодавства щодо фінансових правопорушень необхідно провадити з урахуванням передового досвіду й міжнародних стандартів боротьби з порушеннями законодавства з фінансових питань. Це є необхідною умовою забезпечення ефективної роботи фінансових органів, зміцнення правопорядку в нашій державі. Зрозуміло, що згаданий досвід і стандарти легше відобразити у спеціалізованому нормативному акті, яким є КУАП.

Крім того, слід звернути увагу на те, що окремі норми адміністративної відповідальності за порушення законодавства з фінансових питань були зібрані в Митному Кодексі України, зважаючи на особливість родового об'єкта адміністративного проступку в цій сфері, а також на низку інших – як

правових, так і організаційних – причин. Аналогічний стан справ існував і за часів дії законодавства Української РСР [61].

Масштабність втрат від порушень законодавства з фінансових питань змушує порушити питання про ефективність діяльності спеціальних служб фінансового контролю. Певне уявлення щодо кількості правопорушень економічного спрямування в Україні за період 1996-2007 рр. можуть дати статистичні показники<sup>2</sup> (Рис. 2.1.).

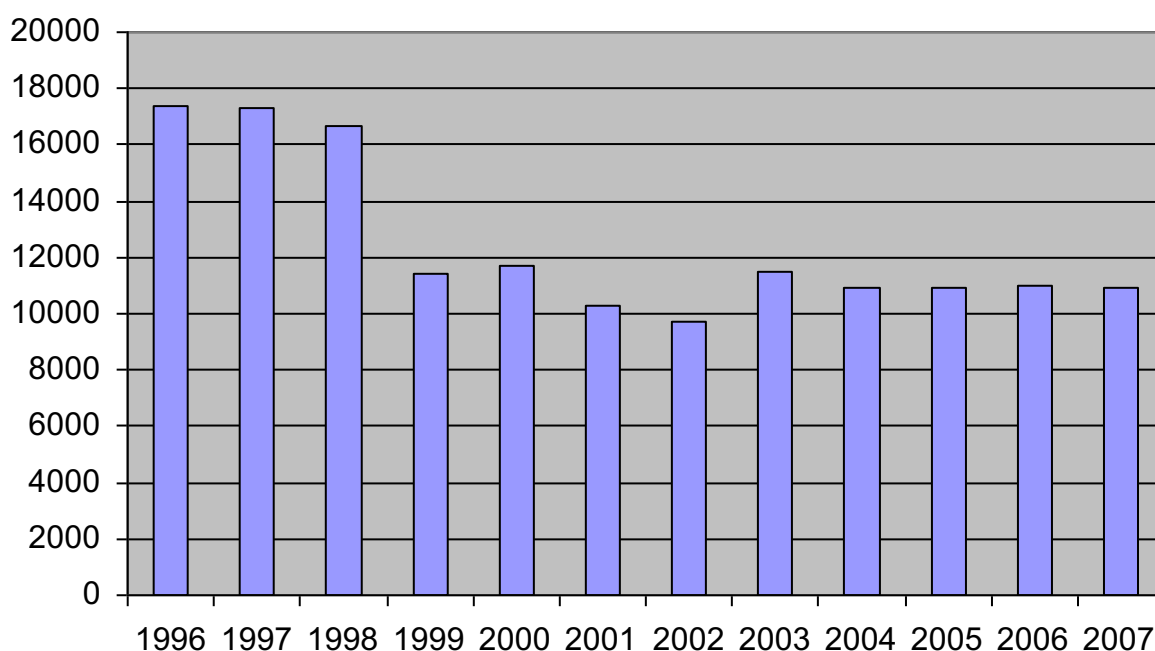


Рис. 2.1. Правопорушення економічного спрямування в Україні за період 1996-2007 рр. віднесені до категорії не тяжких злочинів<sup>3</sup>

Інтенсивність застосування адміністративної відповідальності у сфері фінансової діяльності характеризується тим, що: у 1995 році правоохоронні

<sup>2</sup> Необхідно враховувати що межа вартості у складі злочинів у сфері економіки, яка є підставою для порушення кримінальної справи, розраховується відповідно до вказівки МВС України від 24 січня 2004 р. № 769/Кл “Про кваліфікацію злочинів та адміністративних правопорушень”, а у зв’язку з набуттям чинності Закону України “Про податок з доходів фізичних осіб” та підпункту 6.1.1 Закону України “Про податок з доходів фізичних осіб” постійно змінюється, переводячи окремі правопорушення із розряду кримінальних до адміністративних.

<sup>3</sup> Примітка: Визначено відповідно до вказівки МВС України від 24 січня 2004 р. № 769/Кл “Про кваліфікацію злочинів та адміністративних правопорушень” у зв’язку з набуттям чинності Закону України “Про податок з доходів фізичних осіб” та підпункту 6.1.1 Закону України “Про податок з доходів фізичних осіб”. Показники злочинності за 1996-2007 рр. взято з Експрес-аналізу МВС України щодо стану злочинності в Україні за вказаний період.

органи виявили 500, у 1996 – 881 [62, с. 158], а в 2000 р. – вже 5200 справ про порушення фінансових правил [62, с. 229], у 2006 р. цей показник становив 11,2 тисяч справ [63].

У Директиві МВС України від 18 січня 2008 року „Про актуальні питання забезпечення правопорядку в країні та основні напрямки вирішення завдань, поставлених перед правоохоронними органами України Головою держави та Урядом України на 2008 рік” посиленню відповідальності за порушення законодавства з фінансових питань приділено значно більше уваги, ніж у попередні роки [64]. Крім цього, питанням (матеріальним і процесуальним) відповідальності за порушення законодавства з фінансових питань присвячено окремі пункти Плану заходів МВС України щодо реалізації пріоритетів діяльності органів внутрішніх справ на 2008 рік [65].

Водночас, законодавець не обмежився встановленням складів правопорушень, а детально врегулював багато загальних питань щодо відповідальності за порушення законодавства з фінансових питань. Так, КУАП визначає, що порушення законодавства з фінансових питань є адміністративним правопорушенням, яке становить протиправні, винні (умисні або з необережності) дії чи бездіяльність, що посягають на встановлений законодавством України порядок: обліку валютних та інших доходів, непродуктивних витрат і збитків; ведення бухгалтерського обліку; щодо фінансової звітності; проведення інвентаризацій грошових коштів і матеріальних цінностей; ведення касових операцій, проведення ревізій та перевірок працівниками державної контрольно-ревізійної служби, вжиття заходів щодо відшкодування з винних осіб збитків від недостач, розтрат, крадіжок і безгосподарності і за які передбачена адміністративна відповідальність (стаття 164-2 „Порушення законодавства з фінансових питань”) [20]. Проаналізувавши це поняття, можна зазначити, що від поняття адміністративного правопорушення (проступку) передбаченого у гл. 12 „Адміністративні правопорушення в галузі торгівлі, громадського харчування, сфері послуг, в галузі фінансів і підприємницькій діяльності” КУАП, його

відрізняє лише об'єкт правопорушення, тобто те коло суспільних відносин, на які спрямоване протиправне посягання.

Таким чином, запропоноване визначення, з одного боку, підтверджує, що порушення законодавства з фінансових питань є проступком, а з іншого – підкреслює певні особливості складу такого правопорушення, що передбачає певні відмінності в адміністративному процесі провадження.

Адміністративним процесом у широкому розумінні цього поняття ми називаємо встановлений законом порядок розгляду й вирішення індивідуально-конкретних справ, що виникають у сфері державного управління [66, с. 183]. Структурними складниками адміністративного процесу є різноманітні провадження.

Найчастіше окреме провадження – це нормативно врегульований вид діяльності уповноважених суб'єктів щодо розгляду й вирішення індивідуальних адміністративних справ або складова частина адміністративного процесу, що відрізняється від інших адміністративних проваджень переважно змістом справ, що вирішуються в його межах [67, с. 313].

О.В. Кузьменко із цього приводу справедливо зазначає, що процесуальні дії уповноважених державних органів (посадових осіб) щодо застосування всіх передбачених законодавством заходів адміністративного примусу неможливо „вписати” в одне провадження. Для вирізнення відповідних процесуальних дій в окреме провадження треба враховувати не тільки зовнішню „схожість” цих дій, а й їхній зміст і характер, специфіку й нетипові особливості порівняно з іншими типовими процесуальними діями [68, с. 104-105]. Але ж відомо, що процесуальні провадження необхідні не лише під час застосування адміністративного примусу.

Кожне з проваджень має свої специфічні особливості. Включення окремого розділу до нового Кодексу України про адміністративні правопорушення, робота над проектом якого зараз триває, або прийняття адміністративно-процедурного кодексу було б логічним завершенням



тривалих дискусій стосовно співвідношення понять „адміністративний процес” і „адміністративне провадження”, а також забезпечило б вирішення багатьох інших назрілих питань. На даний час не існує нормативного визначення адміністративного провадження, переліку конкретних видів проваджень у чинному законодавстві, однак можна сміливо стверджувати, що вони широко застосовуються у всіх сферах державного управління.

Не є винятком також управління у сфері фінансової діяльності. Тут ми також стикаємося із застосуванням різноманітних проваджень. Їх сукупність доцільно назвати „адміністративно-фінансовим процесом”, тому необхідно чітко визначитися з його структурою. Це має, по-перше, забезпечити ефективне регулювання його складовими конкретних груп відносин і сприяти поліпшенню роботи різних ланок фінансового апарату (в тому числі й щодо реалізації фінансових прав та свобод людини і громадянина), а по-друге, визначити шляхи актуальної систематизації адміністративно-процесуального законодавства стосовно потреб фінансової сфери. У даному випадку можна вирізнити адміністративні провадження, які стосуються:

- а) регулювання акредитації з фінансових питань;
- б) фінансового оформлення;
- в) фінансового контролю;
- г) справ про порушення законодавства з фінансових питань;
- д) оскарження рішень фінансових органів.

Особливе місце, на наш погляд, серед них займає провадження у справах про порушення законодавства з фінансових питань.

Розкрити особливість і суспільну значущість провадження у справах про порушення законодавства з фінансових питань можна, розглянувши його під різними кутами. З точки зору змісту саме через це провадження реалізується гранично допустимий адміністративний примус у сфері державного управління окремими напрямками фінансової діяльності. Про його значущість та обсяги було згадано вище. А крім того, це провадження має одночасно виступати і гарантом прав суб'єктів фінансових відносин, і регулятором

(передусім обмежувачем) дій органів виконавчої влади.

Із формальної точки зору особливості провадження пов'язані з його глибокою спеціалізацією. Порядок притягнення до адміністративної відповідальності за порушення законодавства з фінансових питань регламентується КУАП досить детально, але Кодекс не дає можливості здійснити регулювання в межах одного акта, відсилаючи до Законів України: „Про підприємства в Україні” [69], „Про систему оподаткування” [70], „Про державну контрольно-ревізійну службу в Україні” [34], „Про бухгалтерський облік та фінансову звітність в Україні [54]”, „Про фінансові послуги та державне регулювання ринків фінансових послуг” [56], а також Постанови Кабінету Міністрів України „Про затвердження Порядку проведення інспектування державною контрольно-ревізійною службою” [71] тощо.

Водночас, провадження у справах про порушення законодавства з фінансових питань регулюють відомчі нормативні акти, що видані: Міністерством фінансів України „Про використання довіреностей приватними підприємцями” [72]; Міністерством внутрішніх справ України, Службою безпеки України, Генеральною прокуратурою України, Головним контрольно-ревізійним управлінням України „Про затвердження Порядку взаємодії органів державної контрольно-ревізійної служби, органів прокуратури, внутрішніх справ, Служби безпеки України” [73]; Головним контрольно-ревізійним управлінням України: „Про затвердження Порядку проведення ревізій органами державної контрольно-ревізійної служби в органах державної влади і місцевого самоврядування, на підприємствах, в установах та організаціях, що провадять діяльність, пов'язану з державною таємницею” [74], „Щодо притягнення до відповідальності підприємств (їх працівників) органами державної контрольно-ревізійної служби” [75], „Про відповідальність за порушення термінів зберігання бухгалтерських документів” [76], „Про розгляд звернення” [77], „Щодо притягнення до адміністративної відповідальності органами державної контрольно-ревізійної служби” [78], „Щодо документального підтвердження достовірності здійснення господарських

операцій на підприємстві, установі, організації” [79]; Національним банком України: „Щодо ведення касових операцій” [80], „Щодо можливості застосування штрафних санкцій до приватного підприємця – продавця товару, грошові кошти за який в сумі більше за 3,0 тис. грн. внесені через банк на його рахунок готівкою” [81]; Державною податковою адміністрацією України: „Щодо ведення обліку реалізованих товарів (наданих послуг)” [82], „Про надання роз’яснення (щодо реєстратора розрахункових операцій (РРО))” [83]; Державною комісією з регулювання ринків фінансових послуг України „Положення про застосування державною комісією з регулювання ринків фінансових послуг України заходів впливу” [84] тощо.

Підсумовуючи викладене, можна зазначити, що правові норми, які містяться в цих актах, становлять нормативну базу для адміністративно-процесуальної діяльності у справах про порушення законодавства з фінансових питань, що оформлюється у провадження про адміністративні правопорушення зі специфічними особливостями, характерними для сфери її застосування – фінансової діяльності.

Звичайно, ідея щодо виділення провадження у справах про порушення законодавства з фінансових питань в самостійне є досить спокусливою, однак ми вважаємо, що вона хибною. Приміром, під час притягнення до відповідальності за порушення законодавства з фінансових питань ускладнюється система процесуальних дій і заходів забезпечення провадження у справі, має певні особливості також склад учасників останнього. Як видається, такі відмінності не є визначальними. Відповідно до КУАП правопорушення в різних сферах розглядають різні органи, діяльність яких часто має організаційні особливості, що так чи інакше впливає на здійснення ними процесуальних дій, але ж це не стає причиною для виділення самостійного провадження. Певна специфіка, пов’язана з юрисдикційним органом та об’єктом правопорушення, скоріше підкреслює універсальність провадження у справах про адміністративні правопорушення, аніж ставить її під сумнів: адже основні риси, стадії, види учасників провадження

залишаються незмінними незалежно від того, де й хто його реалізує. Саме завдяки такій юридичній опосередкованості провадження відповідна офіційна діяльність набуває більшої визначеності, уніфікується і спирається на наукові засади. Законодавець чітко підкреслив належність відповідальності та провадження у справах за порушення законодавства з фінансових питань до адміністративної відповідальності.

Іншими словами, комплексний аналіз законодавства щодо статті 164-2 „Порушення законодавства з фінансових питань” КУАП дозволяє зробити висновок, що єдине провадження для всіх, без винятку, справ про адміністративні правопорушення охоплює також провадження у справах про порушення законодавства з фінансових питань.

На наше переконання, провадження у справах про порушення фінансових правил – це нормативно закріплений вид, галузевий прояв провадження у справах про адміністративні правопорушення, який має всі притаманні останньому ознаки, а крім того, ще й низку специфічних особливостей, закріплених в КУАП та інших нормативних актах, що забезпечує більш повну і ефективну реалізацію відповідальності у сфері фінансової діяльності.

Тут слід згадати, що провадження у справах про адміністративні правопорушення є складовою частиною адміністративного процесу, і погодитися з О. В. Кузьменко, яка зазначає, що це провадження – самостійне процесуальне явище в межах системи адміністративно-процесуального права, якому властиві специфічні риси, ознаки й особливості, якими воно відрізняється від усіх інших адміністративних проваджень [2, с. 252 ].

У такому разі слід зазначити, що провадження у справах про порушення законодавства з фінансових питань є специфічним проявом провадження у справах про адміністративні правопорушення, і саме тому воно входить до системи адміністративного процесу.

На нашу думку, провадження у справі про порушення законодавства з фінансових питань включає порядок складання адміністративного протоколу, адміністративного затримання, вилучення предметів і документів з

урахуванням процесуальних особливостей як адміністративного затримання, так і вилучення предметів і документів, виконання інших необхідних процесуальних дій, порядок розгляду справи та прийняття рішення у ній, оскарження й опротестування постанови у справі, а також її виконання, що вимагає внесення відповідних доповнень до Закону України „Про міліцію” [85] (Додаток А), оскільки Закон України „Про внесення змін до деяких законодавчих актів України (щодо посилення правового захисту громадян та запровадження механізмів реалізації конституційних прав громадян на підприємницьку діяльність, особисту недоторканність, безпеку, повагу до гідності особи, правову допомогу, захист)” [86] не в повній мірі забезпечує права та свободи громадян у сфері фінансової діяльності.

Виходячи з наведеного, можемо запропонувати таке визначення: провадження у справах про порушення законодавства з фінансових питань – це врегульований законом порядок притягнення до адміністративної відповідальності осіб, які вчинили порушення обліку валютних та інших доходів, непродуктивних витрат і збитків; ведення бухгалтерського обліку; щодо фінансової звітності; проведення інвентаризацій грошових коштів і матеріальних цінностей; ведення касових операцій, перешкоджають працівникам державної контрольно-ревізійної служби під час проведення ревізій та перевірок і не вживають заходів щодо відшкодування з винних осіб збитків від недостач, розтрат, крадіжок і безгосподарності, що включає складання протоколу про порушення законодавства з фінансових питань і вчинення інших дій, спрямованих на з’ясування обставин правопорушення, розгляд справи й винесення постанови у ній, виконання постанови, а за необхідності – її оскарження чи опротестування.

Щодо основних завдань провадження у справах про порушення законодавства з фінансових питань, то ми їх не назвали, але з огляду на природу цього провадження можемо констатувати, що вони повністю співпадають із завданнями провадження у справах про адміністративні правопорушення з урахуванням особливостей сфери застосування. Отже, до

завдань провадження у справах про порушення законодавства з фінансових питань можна віднести своєчасне, всебічне, повне й об'єктивне з'ясування обставин кожного правопорушення, вирішення справи в точній відповідності до законодавства, забезпечення виконання постанови фінансового органа або рішення суду про накладення стягнення за вчинене правопорушення, а також виявлення причин та умов, що сприяють його вчиненню або стоять на шляху запобігання цим правопорушенням.

Провадження у справах про порушення законодавства з фінансових питань, як і будь яке інше, базується і здійснюється відповідно до певних правових принципів. Вважаємо, їх можна поділити на три групи:

1) конституційні принципи, які визначають загальні засади будь-якої правової діяльності взагалі, і провадження, яке ми досліджуємо, зокрема;

2) принципи фінансової діяльності, що виходять зі статті 2 Конституції України. 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 [87, с. 279];

3) принципи адміністративно-процесуальної діяльності. Вони є похідними від конституційних, але водночас містять специфічні ознаки сфери застосування [2, с. 254-257];

Як бачимо, здійснення провадження зорієнтоване на суворе дотримання й виконання низки принципів. На нашу думку, особливої уваги серед них заслуговують принципи, віднесені до третьої групи. Це зумовлено тим, що, з одного боку, вони повністю відповідають конституційним принципам і певною мірою конкретизують їх, а з іншого – їх реалізація неможлива без урахування принципів, що позначаються на процесуальній діяльності державних органів у межах провадження, на особливостях системи суб'єктів провадження тощо.

Іншими словами, у фінансовій сфері принципи адміністративно-процесуальної діяльності реалізуються з обов'язковим і неухильним

урахування конституційних принципів і принципів фінансового регулювання [88, с. 58-59]. Крім того, вони є найбільш конкретизованими й наближеними до практичної діяльності в межах адміністративного процесу. Ось чому детальніше ми розглянемо саме ці принципи.

Підручник „Адміністративний процес” [9] містить досить чіткий і логічно обґрунтований перелік таких принципів. Хоча вони і стосуються не лише провадження у справах про адміністративні правопорушення, а й багатьох інших проваджень, водночас ці принципи не відображають особливостей фінансової діяльності. Однак їх необхідно брати до уваги. До таких вчені відносять принципи: а) законності; б) правової рівності; в) охорони інтересів держави та особи; г) публічності процесу; д) об’єктивної істини; е) гласності процесу; ж) державної мови і забезпечення користування рідною мовою; з) швидкості й економічності процесу; и) самостійності в ухваленні рішень; к) реалізації правової презумпції невинності і правомірності дій громадян [9, с. 29].

Переліки принципів, що пропонують науковці, які займалися дослідженням саме провадження, дещо відрізняються. Так, А.Н. Гуд відносить до них: законність, оперативність, повноту й об’єктивність, змагальність, правову рівність, публічність і гласність, охорону прав та інтересів людини і громадянина, національну мову провадження, право на оскарження, альтернативність [89, с. 124-125]. О.В. Константа розкриває такий перелік: законність, оперативність, правова рівність громадян під час провадження, повнота й об’єктивність, змагальність, об’єктивна істина, право на захист і презумпція невинності, гласність, публічність, принцип національної мови провадження [90, с. 130]. Загалом же матеріалу з цього питання напрацьовано не так уже й багато, не існує й суттєвих відмінностей порівняно з переліком принципів адміністративно-процесуальної діяльності.

Про принципи провадження у справах про порушення законодавства з фінансових питань з огляду на те, що це провадження не є самостійним, говорити немає достатніх підстав. Більш виправдано вести мову про

особливості реалізації принципів адміністративно-процесуальної діяльності в межах згаданого провадження. Однак незалежно від того, як різні вчені називають згадані принципи, їх перелік є більш-менш сталим. До таких принципів вони відносять нижченаведені.

1. Принцип законності. Цей принцип ґрунтується на конституційних положеннях. Так, зафіксована у ст. 8 Конституції України ідея верховенства права, трансформувавшись у принципі законності, виступає гарантом здійснення адміністративно-процесуальної діяльності у провадженні у справах про порушення законодавства з фінансових питань виключно в межах і на підставі закону.

Також цей принцип трансформує в собі й норму ст. 19 Конституції України, згідно з якою органи державної влади та їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, передбачений Основним Законом та законами України. Згідно з принципом законності, працівник державного органу за будь-яких обставин повинен діяти виключно в межах своїх повноважень. Адміністративна відповідальність та інші форми адміністративного примусу можуть бути застосовані лише уповноваженими на те органами та їхніми посадовими особами виключно в межах наданої їм компетенції. Притягнення до відповідальності можливе лише за наявності встановлених законом підстав. Крім того, відповідно до принципу законності виключається можливість провадження у справі та її розгляд посадовими особами державних органів, якщо вони:

а) раніше брали участь у провадженні у даній справі або в її розгляді як учасники адміністративного провадження;

б) якщо вони є родичами фізичної або посадової особи, притягнутої до відповідальності, її адвоката або представника чи свідка, експерта, спеціаліста, які брали участь у провадженні у справі;

в) якщо є інші обставини, що дають підстави вважати, що посадова особа фінансового органу особисто, прямо або побічно зацікавлена в результаті справи.



Дотримання принципу законності забезпечується:

- а) відомчим контролем з боку вищестоящих державних органів;
- б) судовим контролем;
- в) прокурорським наглядом;
- г) правом на оскарження дій працівників державних органів;
- д) іншими передбаченими законодавством засобами.

2. Принцип швидкості й економічності. Його можна ототожнити з принципом оперативності провадження у справах про порушення законодавства з фінансових питань. Він проявляється у встановленому законом спрощеному порядку провадження щодо притягнення до адміністративної відповідальності взагалі і в нашому випадку, зокрема, що дозволяє значно скоротити матеріальні й фінансові витрати й організаційні зусилля, необхідні для вирішення справи. Зазвичай оперативність проявляється як в обмеженій кількості, так і у відносній простоті процесуальних дій.

Цей принцип пов'язаний також зі стислістю строків провадження. Так, справа про адміністративне правопорушення має бути розглянута протягом двох місяців з моменту вчинення правопорушення, а державний орган чи посадова особа, уповноважена виносити постанову у справі, зобов'язана зробити це не пізніше ніж за 15 днів з дня одержання всіх матеріалів, необхідних для вирішення справи. Щоб дотримуватися строків, державні органи зобов'язані вести провадження без зволікання й тяганини. Однак структура провадження у справах про порушення законодавства з фінансових питань складніша від структури провадження у справах про адміністративні правопорушення. Збільшення елементів провадження при збереженні строку, відведеного на його здійснення, може негативно позначитися на якості здійснення як окремих процесуальних дій, так і провадження загалом. За таких умов доцільніше було би подовжити строк, передбачений для розгляду справи про порушення законодавства з фінансових питань.

3. Принцип охорони інтересів держави й особи. На думку В.К. Колпакова,

він відображає демократизм адміністративного процесу. Органи, що розглядають справи про порушення законодавства з фінансових питань і приймають у них рішення, зобов'язані забезпечити захист інтересів держави, прав і свобод особи, інтересів підприємств, організацій, закладів. Громадянам надається юридична допомога, вони можуть користуватися послугами адвоката. Послідовне, повне й неухильне врахування інтересів держави й особи безпосередньо позначаються на ефективності адміністративного процесу і є обов'язком органу (його посадової особи), що розглядає й вирішує конкретну справу. До їхніх завдань також входить обов'язок стежити за належним використанням учасниками провадження прав, наданих їм законом, у такий спосіб, щоб це не зашкодило інтересам держави та інших учасників провадження [67, с. 321-322]. Охороні інтересів особи й держави має також сприяти неприпустимість розголошення інформації, що міститься в процесуальних матеріалах по справі до її розгляду. Таке розголошення можливе лише зі спеціального дозволу посадової особи органу, яка веде провадження, або начальника цього органу чи його заступника [74].

Що стосується охорони прав та свобод людини і громадянина у провадженні у справах про порушення законодавства з фінансових питань як окремого принципу, то, безперечно, це можна розглядати як самостійну дію, що більше стосується регуляторного провадження, якщо спір можна вважати таким, що підлягає розгляду, якщо він виник у зв'язку з порушенням установленого державою суб'єктивного права громадянина, а не його законного інтересу, що не перетворений державою на право. З огляду на специфіку перетворень у правничій сфері, що відбувається у сучасній Україні, та необхідності забезпечення правничими засобами нашого європейського вибору, у випадку адміністративного провадження з фінансових питань цей принцип у повній мірі розкривається в межах принципу охорони інтересів держави й особи [91, с. 59].

Аналізуючи два теоретико-практичних підходи до вказаного принципу, з'ясовуючи, чи обмежувати її параметри судовою владою, а чи розглядати

ширше, відзначимо, що сферу захисту прав громадян від незаконних дій органів виконавчої влади (посадових осіб) необхідно обмежувати тільки адміністративно-процесуальними відносинами. Окрім того, має діяти принцип доцільності та ефективності в захисті прав людини та громадянина. А це зумовлено системою такого захисту, що склалася в конкретному суспільстві. Створений та реформований у державах – членах Співдружності незалежних держав (особливо в Україні, Росії, Білорусі) механізм захисту прав людини орієнтований на широкі підходи в цьому питанні [91, с. 3].

Отже, у межах спору (суперечки, конфлікту) між громадянином і органом виконавчої влади (посадовою особою) можна виділити категорію питань, що вирішуються тільки в судовому порядку, та категорію питань, що вирішуються в позасудовому порядку і забезпечені всім комплексом правозахисних інститутів, що склалися у суспільстві. Важливо, що ці дві категорії питань мають бути пов'язані виключно з адміністративно-процесуальними відносинами. У такій ситуації ми можемо конкретно визначити власне адміністративне правосуддя та відомче вирішення адміністративно-правових спорів, а також інший механізм захисту прав громадян, що утворився в державі. Мабуть, саме такий підхід є найбільш доцільним, оскільки інтегрує в собі адміністративну юстицію, дозволяючи виділити й інші способи захисту прав громадянина в адміністративно-процесуальних відносинах [92, с. 12].

4. Принцип об'єктивної істини. Він є обов'язковим для будь-якої процесуальної діяльності, а для діяльності фінансових органів є особливо важливим. Це зумовлено тим, що останні виступають одночасно і як юрисдикційні органи, і як органи фінансового контролю. У такій ситуації вимагається максимум уваги й ретельності при встановленні й аналізі всіх умов та обставин правопорушення. Необхідним є також чітке й неухильне дотримання вимог, поставлених законодавцем до виконання процесуальних дій, оскільки тільки завдяки цьому можна забезпечити повне і всебічне вирішення справи, забезпечити дотримання процесуальних прав громадян.

З'ясування об'єктивної істини – важливе завдання провадження у справах

про порушення законодавства з фінансових питань. Цей принцип зобов'язує посадових осіб органів, які розслідують і розглядають справи, досліджувати всі обставини в тому вигляді, у якому вони існують насправді дійсності, і на цій підставі виключити однобічний, упереджений підхід до прийняття рішення.

Усебічність, повнота й об'єктивність процесуального розслідування передбачає, передусім, дослідження обставин, що підлягають доказуванню. До таких слід віднести: подію правопорушення, час, місце, засіб тощо; обставини вчинення порушення законодавства з фінансових питань; вину правопорушника; факт учинення порушення підприємством, установою, організацією; обставини, що впливають на ступінь і характер відповідальності особи, притягненої до відповідальності за порушення законодавства з фінансових питань; причини й умови, що сприяли вчиненню правопорушення; обставини, що виключають можливість провадження у справі і притягнення до відповідальності тощо.

5. Принцип рівності громадян перед законом та органом, уповноваженим розглядати справи про порушення законодавства з фінансових питань. Сутність цього принципу полягає в тому, що фізичні особи, яких притягують до адміністративної відповідальності, наділені рівними процесуальними правами незалежно від статі, раси, національності, мови, походження, майнового й посадового становища, місця проживання, ставлення до релігії, а також інших обставин. Конституція забороняє будь-яку форму обмеження прав громадян за ознаками соціальної, расової, національної, мовної, релігійної належності, а пропонує загальнолюдські цінності й утверджує їх зокрема [93, с. 10]. Процесуальна рівність громадян перед законом і державним органом, що розглядає справу, забезпечується тим, що кожне порушення законодавства з фінансових питань розглядається в одному й тому ж процесуальному порядку, у тих самих процесуальних формах, з однаковим обсягом гарантій для учасників адміністративного розслідування й розгляду справ.

6. Принципи публічності і гласності у провадженні у справах про порушення законодавства з фінансових питань доцільно об'єднати. Вони полягають у тому, що законодавство про відповідальність за порушення, вчинені у сфері фінансової діяльності, реалізується органами, які діють в інтересах держави й від її імені. Провадження у справі про порушення законодавства з фінансових питань може бути розпочате лише з ініціативи уповноважених органів (їх посадових осіб). Обставини, що передують порушенню провадження, різні, але домінуючим серед них є виявлення уповноваженим органом ознак адміністративного правопорушення.

Гласність у провадженні у справах про порушення законодавства з фінансових питань проявляється в тому, що всі справи про адміністративні правопорушення розглядаються відкрито в тому органі, суді, якому вони підвідомчі. Можливі винятки щодо інформації, яка становить державну, комерційну, банківську або іншу таємницю й охороняється законом. Такі види інформації не повинні розголошуватися, надаватися третім особам, за винятком випадків, передбачених законодавчими актами України.

7. Принцип використання національної мови законодавчо закріплено. Державною мовою в нашій країні є українська. Хоча ст. 33 Закону України „Про мови” зазначає, що в роботі державних органів, підприємств, закладів, організацій, розташованих у місцях проживання більшості громадян іншої національності, нарівні з українською, може використовуватися мова іншої національності або мова, прийнятна для всього населення [94]. Окремим процесуальним правом, що покликане забезпечити реалізацію згаданого принципу, є право на послуги перекладача.

8. Принцип забезпечення права на захист і презумпції невинності особи, яка притягується до адміністративної відповідальності. Право на захист реалізується через надання особі, яка притягується до відповідальності за порушення законодавства з фінансових питань, необхідних, закріплених правовими нормами можливостей для доведення відсутності її вини або наведення обставин, що її пом'якшують. Це право надається на всіх стадіях та

етапах провадження.

Проявами цього принципу є надання особі низки процесуальних прав, як-то: ознайомитися з адміністративним протоколом та іншими матеріалами справи, давати пояснення й надавати докази, заявляти клопотання тощо.

Із правом на захист тісно пов'язана презумпція невинності. Вона полягає в тому, що особа вважається невинною, доки її винність не буде доведена у встановленому законом порядку. Обов'язок доказування лежить на державному органі, який веде провадження у справі. Громадянин не зобов'язаний доводити свою невинність, хоча й має на це право. Із презумпції невинності випливає й наступне важливе положення: будь-який сумнів тлумачиться на користь особи, яка притягується до адміністративної відповідальності.

Важливим елементом права на захист є право на альтернативне оскарження постанови органу у справі, іншими словами – постанова контролюючо-ревізійних органів про накладення адміністративного стягнення може бути оскаржена в адміністративному або судовому порядку залежно від розсуду означених осіб та їхніх представників.

Деякі науковці включають до цього переліку і принцип відповідальності посадових осіб, спираючись на ту обставину, що порушення (недодержання) встановленого порядку, бюрократичне ставлення до учасників провадження, до їхніх звернень і клопотань тягне застосування до винних посадових осіб заходів дисциплінарної, матеріальної або навіть кримінальної відповідальності [93, с. 71], однак це не входить у предмет нашого дослідження.

Зважаючи на викладене, можемо зазначити: 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. Водночас принципи провадження у справах про порушення законодавства з фінансових питань мають і свої певні особливості, викликані впливом фінансової діяльності на це

адміністративне провадження.

Зауважимо, що принципи адміністративно-процесуального права розраховані на високий рівень правосвідомості та правової культури. Правове регулювання за допомогою принципів властиве лише високоорганізованому суспільству, розвиненій системі права, оскільки саме вони передбачають широке використання в регулюванні суспільних відносин принципів права, що допускають прояв більшої ефективності та самостійності у вчиненні дій. Тому національний рівень правової культури (як професійної, так і суспільної) також має формуватися на рівні сучасної правової культури людства, інакше це може призвести до деформації змісту цих принципів при їх запровадженні у національну юридичну практику. Лише діалог права з культурою може забезпечити його цінність у суспільстві, а відтак, і дієвість [95, с. 159].

Приведення національної адміністративно-правової системи до таких стандартів, якими виступають загальні принципи адміністративного права Європейського Союзу, свідчатиме про її демократичність та впливатиме на ефективність її правового регулювання. Водночас процес впровадження європейських принципів права у національну юридичну практику стосується різноманітніших сфер діяльності та багатьох державних органів, що, зі свого боку, зумовлює необхідність співпраці різноманітних суб'єктів та координації їхніх дій у цій сфері [96, с. 84].

Розглянувши завдання і принципи провадження у справах про законодавства з фінансових питань слід зазначити наступне.

Вивчення регуляторного адміністративного процесу в співвідношенні з юрисдикційною діяльністю не примиряє різні точки зору з даної проблеми, оскільки найчастіше юрисдикцію розглядають у вузькому значенні слова, як виконавчо-розпорядницьку діяльність із розгляду суперечок. У широкому значенні її можна розуміти як підвідомчість адміністративних справ, право й повноваження вирішувати правові питання (і немає різниці, чи стосуються вони суперечки про право чи ні), а загалом – це певна правова сфера, на яку поширюються повноваження державного органу.

У зв'язку з тим, що і контрольну і юрисдикційну діяльність здійснює, як правило, той самий орган виконавчої влади, то відбувається певне сполучення, своєрідний перехід від провадження регуляторного процесу до провадження юрисдикційного процесу. При цьому стирається межа між розходженнями в деяких формах адміністративного процесу, сплутуються, завдання, правовий статус учасників процесуальних дій.

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

Принципи адміністративно-юрисдикційного процесу – це публічність провадження при вирішенні спорів; об'єктивна істина при розгляді справи; рівність учасників процесу перед законом; право на захисника і правову допомогу; провадження національною мовою; самостійність і незалежність у прийнятті рішення.

Специфіку провадження у справах про адміністративні правопорушення у фінансовій сфері визначають багато чинників і умов: бланкетний характер норм про адміністративні правопорушення; особливості фінансових правовідносин; латентний характер правопорушень у сфері фінансів; наявність різних порушень законодавства (порушень того чи іншого виду регуляторних норм, правопорушень із адміністративною санкцією у сфері банківського, бюджетного, валютного, податкового, фондового регулювання, адміністративних порушень законодавства з фінансових питань).



#### **1.4. Стадії провадження у справах про порушення законодавства з фінансових питань**

Провадження у 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 [8, с. 220]. Стадія – це певний період (етап) у розвитку того чи іншого явища, який має свої якісні особливості та відмінності. У галузі права розрізняють стадії як етапи в розвитку певного юридичного процесу – виборчого, законодавчого, цивільного, кримінального, адміністративного тощо [97, с. 609]. Таке визначення є найбільш універсальним, із цим трактуванням до певної міри погоджується більшість науковців [98, с. 282]. Проте В.К. Колпаков стадіями пропонує називати логічні операції, що послідовно змінюють одна одну [67, с. 330]. Це визначення, на нашу думку, неточне, так як одна стадія може включати декілька послідовних дій. Більш конкретно визначення терміна „стадія” дає В.С. Васильєв: „Під стадією розуміється відносно самостійне провадження у справі, що нарівні з його загальними має специфічні, властиві тільки йому особливості, що визначають його зміст і процесуальне призначення” [99, с. 229]. У цьому випадку, однак, ідеться лише про стадію проваджень у справах про адміністративні правопорушення, інші види проваджень мають свої стадії, визначення яких може не співпадати з наведеним.

В аналізі конкретного адміністративного провадження як сукупності певних юридично значущих дій важливе місце посідає вивчення його внутрішньої структури. Саме взявши до уваги структуру, ми зможемо встановити взаємозв'язок між конкретними процесуальними діями, дати їм точну характеристику, а також простежити порядок розгортання провадження

в часі й послідовність процесуальних дій. З огляду на домінуючу позицію не лише в адміністративному, а й у юридичному процесі взагалі основним елементом провадження є процесуальна стадія.

Відповідно до визначення процесуальна стадія є відмежованою, віддаленою в часі й логічно пов'язаною сукупністю процесуальних дій, спрямованих на досягнення намічених цілей і вирішення відповідних завдань функціонально узгоджених з ними і певним колом суб'єктів та закріплених у відповідних процесуальних актах [9, с. 143].

Таким чином, стадії, з одного боку, поєднують конкретні процесуальні дії, а з другого – виступають структурними елементами 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 водночас кожна з них характеризується притаманними тільки їй особливостями. Існують, щоправда, і факультативні (необов'язкові) стадії, однак сам факт їх наявності, навіть коли в конкретному випадку вони не реалізуються, забезпечує досягнення загальної мети провадження.

Наступним, дрібнішим структурним елементом провадження є процесуальний етап. Це фрагмент процесуальної стадії, що складається з низки самостійних процесуальних дій, а іноді співпадає з окремою процесуальною дією. Основні ознаки, за якими можна відрізнити стадію від етапу, – це, на нашу думку, мета й особливості взаємозв'язку структурних елементів. Так, М.М. Тищенко вважає, що для процесуальних етапів характерною є наявність своїх безпосередніх цілей і завдань, а також кола суб'єктів їх здійснення [9, с. 153]. Досягнення мети однієї стадії дає достатні підстави для переходу до наступної, тоді як між етапами в межах стадії такого тісного зв'язку немає. Реалізація будь-якого з етапів має служити досягненню мети стадії. Тобто, стадії в межах провадження поєднані послідовно, етапи ж у межах стадії можуть бути поєднані як послідовно, так і паралельно, одні з них є необхідними, а інші – ні. Необхідно також зазначити, що органів, який

застосовує право, надаються певні повноваження щодо вибору окремих етапів і визначення їх послідовності, а щодо стадій це неприпустимо.

Процесуальна дія – найдрібніший складник провадження; активна юридично значуща дія, спрямована на реалізацію конкретного окремого повноваження. Адміністративно-процесуальні дії – первинна ланка провадження, а тому вони становлять основу конструкції всієї системи адміністративного процесу [98, с. 285]. Такий підхід, на наш погляд, є абсолютно логічним, але має один недолік: іноді доволі складно відрізнити процесуальну дію від процесуального етапу.

У законодавстві структура адміністративного провадження не має чіткого визначення. Що ж стосується провадження у справах про адміністративні правопорушення, то не лише в законодавстві, а й у юридичній літературі єдина точка зору на його структури не сформувалася. Науковці пропонують різноманітні підходи, засновані на різних критеріях виділення структурних елементів провадження [100, с. 36-37].

Однак у зв'язку з тим, що структура провадження не знайшла свого нормативного закріплення, відмінності в поглядах на стадії адміністративного процесу, на нашу думку, не мають суттєвого характеру.

У своєму дослідженні проаналізуємо стадії провадження у справах про порушення законодавства з фінансових питань як динамічне юридичне явище. Тут принципово важливим є те, що стадії мають повно і точно відображати розвиток провадження. Кожна з них повинна мати самостійну мету, досягнення якої тягне юридичні наслідки і є наступним кроком щодо провадженням загалом.

На нашу думку, в адміністративному провадженні у справах про порушення законодавства з фінансових питань доцільно розглядати чотири стадії:

- 1) порушення справи про порушення законодавства з фінансових питань і її адміністративне розслідування;
- 2) розгляд справи й винесення постанови у справі про порушення

законодавства з фінансових питань;

3) оскарження, опротестування і перегляд постанови у справі про порушення законодавства з фінансових питань;

4) виконання постанови фінансового органу про накладення стягнення за порушення законодавства з фінансових питань.

Водночас доцільно скоротити назву, тому що кожна стадія складається з більш дрібних елементів – етапів і процесуальних дій. Пропонуємо таку послідовність стадій провадження у справах про порушення законодавства з фінансових питань.

1. Стадія порушення справи, до якої входять такі етапи: виявлення правопорушення; складання протоколу про порушення законодавства з фінансових питань; виконання інших процесуальних дій (застосування заходів забезпечення провадження у справі); направлення протоколу про адміністративне правопорушення та інших матеріалів за підвідомчістю.

2. Стадія вирішення справи: підготовка справи до розгляду; розгляд справи по суті; прийняття рішення у справі (винесення постанови).

3. Стадія оскарження постанови: оскарження або опротестування постанови; перегляд справи за скаргою; прийняття рішення за скаргою, винесення постанови).

4. Стадія виконання постанови: скерування рішення на виконання; добровільне виконання рішення; примусове виконання рішення.

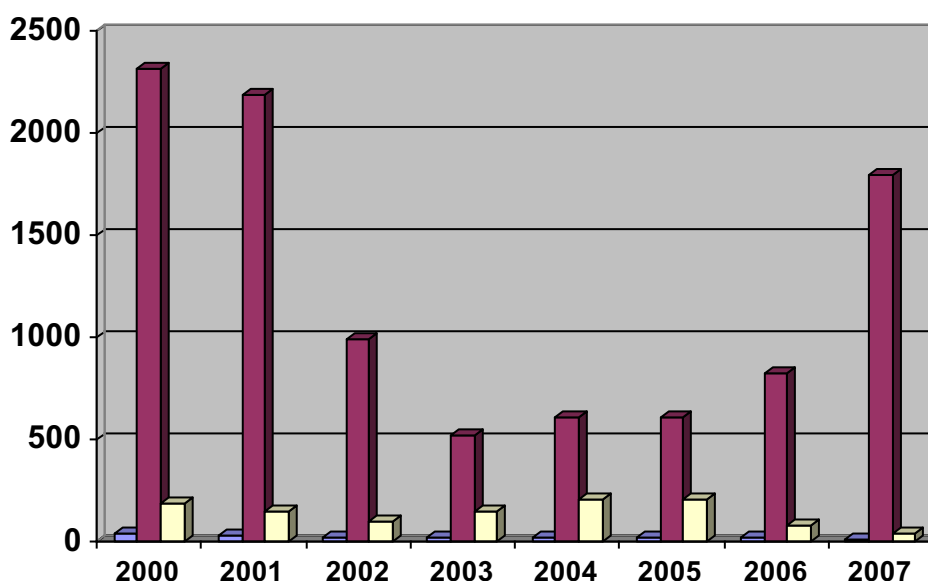
Перша стадія – це порушення провадження у справі про порушення законодавства з фінансових питань. Її завдання – виявити факт адміністративного правопорушення, сформулювати доказову базу, а також встановити і належним чином закріпити іншу інформацію, необхідну для розгляду справи.

Питання боротьби з адміністративними правопорушеннями останнім часом набувають особливої гостроти та актуальності (таблиця 1.3, рис. 3) Це пояснюється низкою обставин, насамперед тим, що адміністративні проступки – одні з найпоширеніших зі всіх видів правопорушень [101, с. 184].

## Структура

## порушень законодавства з фінансових питань (щодо ст. 164-2 КУАП)

№	рік	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
1	приховування непродуктивних витрат і збитків в обліку валютних та інших доходів,	36	33	23	49	21	20	16	7
2	внесенні неправдивих даних до фінансової звітності	2312	2188	987	514	592	543	821	1799
3	відсутність бухгалтерського обліку або ведення його з порушенням порядку	185	151	96	147	203	112	74	38



**Рис. 3. Структура порушень законодавства з фінансових питань за період 2000-2007 рр.**

Формально провадження у справі вважається розпочатим з моменту складання протоколу про порушення законодавства з фінансових питань. Іншими словами, можна вести мову про те, що саме складання протоколу є першим процесуальним етапом у рамках цього провадження. Але ж, як із нашого погляду, як і з точки зору інших науковців, починати дослідження цієї стадії потрібно інакше [100, с. 42]. У ст. 9 КУАП вказано, що підставою адміністративної відповідальності визнається адміністративне правопорушення (проступок), тобто посягання на встановлений порядок

управління, протиправна, винна (умисна або необережна) дія чи бездіяльність, за яку законодавство передбачає відповідальність.

Провадження ж має забезпечити вирішення справи про порушення законодавства з фінансових питань. Для того, щоб розпочати провадження, необхідний факт порушення. Таким чином, підставою для порушення провадження у справі є наявність ознак вчинення правопорушення (принаймні, з точки зору органу, уповноваженого складати адміністративний протокол). Загалом же питання ознак порушення законодавства з фінансових питань та його складу мають матеріально-правову природу, а тому не становлять для нашого дослідження особливий інтерес. Воно для нас важливе тільки тому, що проведення первинних процесуальних дій впливає з офіційного припущення вчинення правопорушення.

Натомість окремої уваги заслуговує процес виявлення ознак правопорушення, оскільки саме це робить можливим порушення провадження у справі. Адже самого факту існування фінансового порушення недостатньо. Його треба виявити, зафіксувати фактичні дані щодо протиправних дій, і лише тоді справа буде порушена.

Іншими словами, складанню адміністративного протоколу передують отримання інформації про вчинок, що містить ознаки проступку, тобто наявність приводу, оскільки латентне порушення норми не викликає адміністративно-процесуальних відносин [102, с. 25-26].

Саме тому першим етапом стадії порушення справи є виявлення правопорушення. Особливість цього етапу полягає в тому, що ми маємо на увазі лише припущення про існування проступку, яке виникає у свідомості посадової особи державного органу. Це припущення є результатом власного розсуду, який ніде не фіксується і не піддається контролю. Одночасно зазначимо, що етап виявлення правопорушення має організаційний характер.

На законодавчому рівні відсутній перелік приводів і підстав для порушення справи про порушення законодавства з фінансових питань хоча щодо порушень митних правил ст. 360 Митного кодексу України [21] це

передбачає. Водночас перелік шляхів виявлення порушення законодавства з фінансових питань встановлено на підзаконному рівні (наприклад, Інструкція МВС України з оформлення матеріалів про адміністративні правопорушення [103]) і до них віднесено: безпосереднє виявлення посадовими особами компетентних органів ознак порушення; повідомлення й заяви громадян; повідомлення засобів масової інформації про факти фінансових правопорушень підприємствами, установами, організаціями, посадовими особами і громадянами; матеріали, отримані від інших правоохоронних органів; отримання повідомлень і матеріалів від іноземних фінансових і правоохоронних служб [104]. У всіх випадках рішення про наявність факту правопорушення має приймати безперечно працівник компетентних органів, хоча джерела інформації, на підставі якої воно приймалося, є різними.

Якщо цей етап буде закінчено позитивно, тобто в посадовій особі сформується припущення про вчинення порушення, цього буде достатньо для переходу до другого етапу – складання адміністративного протоколу.

Справа про порушення законодавства з фінансових питань вважається порушеною, а провадження у ній – розпочатим з моменту складання протоколу про адміністративний проступок. Цей протокол є центральним процесуальним документом першої стадії провадження. Від того, наскільки повно його складено, значною мірою залежить правильність розгляду справи й законність та обґрунтованість постанови, винесеної у ній, тому, згідно із законодавством протокол є документом, чітко формалізованим. Так, КУАП визначає, що в ньому повинні міститись такі дані: дата і місце складання; посада, прізвище, ім'я й по батькові особи, яка склала протокол; необхідні для розгляду відомості про особу, яка вчинила порушення законодавства з фінансових питань (якщо вона встановлена); місце, час учинення й суть порушення законодавства з фінансових питань; стаття КУАП, що передбачає відповідальність; прізвища й адреси свідків (якщо вони є); відомості щодо товарів, транспортних засобів і документів, вилучених у встановленому законом порядку; інші відомості, необхідні для розгляду справи.

Формалізованість документа зумовлена ще й тим, що протокол про адміністративне правопорушення повинен містити всю основну інформацію, необхідну для вирішення справи. Наявність у ньому дати його складання необхідна не тільки для фіксації моменту виявлення правопорушення, а й для визначення можливості його розгляду, тобто дотримання встановлених КУАП строків притягнення до відповідальності [105].

Щодо місця складання протоколу, то місце вчинення правопорушення і складання протоколу пов'язані з визначенням органу, уповноваженого розглядати конкретну справу.

Відомості про посадову особу, яка склала цей документ, дають можливість переконатися в тому, що його складено компетентним державним службовцем. Крім того, така інформація необхідна в разі потреби виклику службовця для дачі свідчень до суду чи в орган, який розглядатиме справу.

Відомості про особу порушника мають важливе значення не тільки для об'єктивного розгляду справи, а й для подальшого виконання постанови про накладення адміністративного стягнення. Хоча в КУАП немає вичерпного переліку відомостей, що стосуються особи правопорушника, які слід занести до протоколу, сюди, вважаємо, можна віднести: прізвище, ім'я, по батькові, вік, рід занять, сімейне становище, місце проживання й роботи. Інформацію про особу доцільно фіксувати, спираючись на документи, що її посвідчують [106].

Установлення й фіксація віку порушника необхідна для визначення, чи досяг він віку адміністративної відповідальності, а також із метою забезпечення дотримання вимог статей 12 і 13 КУАП, які регулюють особливості адміністративної відповідальності неповнолітніх, тобто осіб віком від шістнадцяти до вісімнадцяти років.

У протоколі обов'язково мають бути відображені відомості щодо обставин здійсненого протиправного вчинку. Частина протоколу, що містить таку інформацію, має бути домінуючою, адже саме вона покликана забезпечити особу, яка прийматиме рішення у справі, первинною інформацією про вчинений проступок.



Наведення у протоколі статті КУАП, що встановлює відповідальність за конкретне правопорушення, має на меті не просто констатувати поведінку, яка є протиправною, а й чітко визначити, у чому конкретно проявляється правопорушення.

Записи про прізвища й адреси свідків також мають забезпечити можливість їх залучення до подальшого провадження у справі для дачі свідчень [107].

При складанні протоколу особі, яка вчинила порушення законодавства з фінансових питань, роз'яснюються її права й обов'язки, про що належить робити відмітку у протоколі.

Обов'язковими реквізитами цього важливого документа є підписи. Підписання протоколу потрібно розглядати як самостійні процесуальні дії. За загальним правилом протокол мають підписати посадова особа, яка його склала, а також особа, яка вчинила порушення законодавства з фінансових питань, якщо вона встановлена. За наявності свідків, протокол підписують і ці особи. Підписуючи протокол, посадова особа стверджує, що саме вона його склала, а також, що складання цього документа закінчено. Особа, яка вчинила порушення перед тим як підписати цей документ має з ним ознайомитися. Отже, підписуючи протокол, порушник: підтверджує викладені у протоколі власні пояснення щодо обставин учинення правопорушення, якщо вони є; засвідчує, що він особисто брав участь у складанні адміністративного протоколу; інформує, що він ознайомлений із протоколом загалом і з тим, за якою частиною статті КУАП він притягатиметься до відповідальності, зокрема; погоджується, що всі вимоги процесуального законодавства під час складання протоколу були дотримані.

Особа, яка вчинила порушення законодавства з фінансових питань, може відмовитися від підписання протоколу. У такому випадку в останньому робиться про це запис. Ця особа має право надавати розширені пояснення й зауваження щодо змісту протоколу, а також пояснювати мотиви своєї відмови від його підписання. Якщо згадане право реалізується, то пояснення,

зауваження, а також мотиви відмови від підписання протоколу, власноручно викладені особою, додаються до протоколу. Протокол, а також вилучені під час виявлення правопорушення предмети й документи, доставляє до органу посадова особа, яка склала адміністративний протокол.

Наступним етапом провадження є вчинення низки процесуальних дій, спрямованих на отримання додаткової інформації у справі. Це, насамперед, заходи, що сприяють складанню протоколу або за допомогою яких збирається інформація, що його доповнює. Їх реалізують переважно ті особи, які склали протокол про адміністративне правопорушення. До них віднесено: витребування документів; вилучення документів; призначення експертизи; проведення дослідження (аналізу, експертизи).

Витребування документів, необхідних для провадження у справі про порушення законодавства з фінансових питань, на наш погляд, є самостійною процесуальною дією, що спрямована на отримання інформації (доказів) у справі. Нормативна регламентація цієї дії є абсолютно недостатньою. У чинному КУАП встановлено лише, що відповідна посадова особа може витребувати документи, необхідні для розгляду справи, а особа, якій адресовано вимогу, зобов'язана надати такі документи.

Вважаємо, що процесуальна дія, пов'язана з передачею документації (особливо їх оригіналів), має бути оформлена процесуальним документом чи принаймні актом, який, з одного боку, зафіксував би факт передачі документів і виконання вимоги державного органу, а з другого – підтвердив би законність джерела отримання доказів у справі. Це дало б змогу юридично розділити контрольне провадження і провадження у справах про порушення законодавства з фінансових питань, які суттєво різняться не лише за суб'єктивним складом, внутрішньою структурою, а й навіть індивідуально-конкретними справами, що вирішуються в межах цих проваджень. Варто мати на увазі, що оригінали деяких документів з урахуванням порядку здійснення господарської діяльності, ведення бухгалтерського обліку тощо не можуть бути передані посадовим особам контролюючих органів [108, с. 20]. Закон має

передбачати можливість надання копії таких документів. З аналогічних причин необхідно встановити право вимагати повернення оригіналів документів по закінченні провадження у справі, а також випадки коли надаються їхні копії.

Експертиза має забезпечити отримання інформації, необхідної у справі, якщо для цього потрібні спеціальні знання [109, с. 333]. Її здійснює самостійний учасник провадження – експерт.

Крім згаданих процесуальних дій, які законодавець прямо й однозначно визнає елементами провадження у справі про порушення законодавства з фінансових питань, існують також інші, щодо яких такої однозначності немає. Це заходи забезпечення провадження у справі, передбачені адміністративно-процесуальним законодавством, тобто заходи забезпечення провадження у вузькому розумінні цього поняття. Такі заходи можна розглядати не лише як процесуальні дії, а й як специфічні заходи адміністративного примусу. Їх можуть застосовувати компетентні органи в тих випадках, коли це необхідно для забезпечення повного і всебічного вирішення конкретної справи. Закон встановлює досить чіткий порядок застосування таких заходів [20]. До них ми відносимо: а) адміністративне затримання; б) огляд речей; в) особистий огляд; г) доставляння.

Передусім звернімо увагу на особистий огляд. Аналізуючи присвячені йому норми, можна встановити, що під час такого огляду здійснюється досить інтенсивне обмеження прав людини, можливо, навіть найбільш інтенсивне серед тих, що застосовуються в адміністративному провадженні. Але це компенсується досить детальною регламентацією зазначеної процесуальної дії. Однак у зв'язку з відсутністю у КУАП форми протоколу про особистий огляд доцільно використати досвід митних органів, які про здійснення особистого огляду складають відповідний чітко формалізований протокол, типова форма бланку якого затверджена наказом Державної митної служби України „Про затвердження форм постанови про проведення особистого огляду та протоколу особистого огляду” [110].

Що стосується адміністративного затримання, то воно врегульоване відповідними нормами КУАП та відомчими законодавчими актами [111].

Завершальним етапом першої стадії провадження у справах про порушення законодавства з фінансових питань є направлення адміністративного протоколу та інших матеріалів розслідування на розгляд. При цьому можливі два варіанти: а) коли справа має розглядатись у тому ж органі, працівники якого склали протокол про правопорушення і провадили розслідування справи; б) коли остаточне рішення у справі уповноважений прийняти інший орган або суд.

В обох випадках справу має направляти керівник органу. Отримавши матеріали розслідування, керівник органу має визначитися щодо підвідомчості справи, а також перевірити обґрунтованість притягнення особи до адміністративної відповідальності, достатність зібраних доказів, правильність оформлення всіх документів. Якщо узагальнити викладене, то на останньому етапі першої стадії перевіряється якість розслідування у справі взагалі і складеного адміністративного протоколу, зокрема, і вирішується подальша доля справи. Керівник може прийняти її до свого провадження або відправити іншому компетентному органу. Це рішення супроводжує вчинення низки технічних дій: реєстрація, пересилання або доставка документів і речових доказів та інше. У разі необхідності відправлення матеріалів до суду керівник органу діє за схожою схемою.

При виявленні будь-яких недоліків або порушень в отриманому протоколі та інших матеріалах справи керівник органу може повернути справу (отримані документи) особі, яка провадила у ній розслідування для усунення недоліків. Ці дії ми не виділяли в окремий етап через те, що, по-перше, вони мають факультативний характер і за нормальних обставин не повинні виникати, по-друге, вони пов'язані скоріше зі статусом керівника органу як державного службовця й начальника, ніж як учасника адміністративного процесу. Вони мають організаційне, а не процесуально-правове підґрунтя.

Другою стадією провадження є вирішення справи. Тут змінюється

суб'єкт, який його здійснює. Матеріали справи від особи, уповноваженої порушити справу, скласти адміністративний протокол і вчиняти інші процесуальні дії (здійснювати розслідування), переходять до органу, уповноваженого вирішити справу й винести відповідну постанову.

Друга стадія, на нашу думку, є центральною у всьому провадженні, бо саме тут визначається, чи мав місце сам факт правопорушення, перевіряються, досліджуються й оцінюються докази, приймається акт, який офіційно визнає звинувачену особу порушником або невинною у вчиненні порушення законодавства з фінансових питань, а за необхідності визначаються заходи впливу, які застосовуються щодо неї.

У всіх випадках справи про порушення законодавства з фінансових питань належить розглядати за місцем знаходженням контрольно-ревізійного органу, щодо територіальності якого було вчинено правопорушення.

Якщо вести мову про строки розгляду справ, тут діє загальне правило: справа про порушення законодавства з фінансових питань розглядається у п'ятнадцятиденний строк із дня отримання уповноваженою особою (органом) матеріалів, необхідних для вирішення справи. Відповідно, п'ятнадцять днів є максимальним строком тривалості другої стадії провадження.

Першим етапом другої стадії є підготовка справи до розгляду. В інтересах вчасного і правильного вирішення кожної справи про порушення законодавства з фінансових питань компетентний орган (посадова особа) зобов'язаний ретельно підготувати її розгляд. І хоч цей етап не має самостійного правового значення, але він покликаний забезпечити законність та ефективність усього провадження взагалі і розгляду справи, зокрема. Хоча при цьому й не провадиться безпосереднє вирішення справи, але на цьому етапі необхідно здійснити чотири групи дій із перевірки: а) компетенції органу, до якого надійшла справа; б) формальності документів; в) матеріалів за сутністю; г) організаційних заходів.

Перевірка компетенції зводиться до того, що, отримавши документи, відповідний орган має визначити, чи вповноважений він розглядати такого

роду справу, а в разі відсутності таких повноважень – забезпечити направлення останньої компетентному органу.

Перевірка отриманих документів має формальний характер, тому що посадова особа (орган) не аналізує інформацію, яка в них міститься, а перевіряє правильність складання протоколу про адміністративне порушення та наявність інших процесуальних документів, що стосуються справи. Тут важливо впевнитися, що адміністративний протокол і протоколи про вчинення інших процесуальних дій склали компетентні особи. Важливо також перевірити відповідність цих матеріалів установленим вимогам.

Перевірка за сутністю – це попередній аналіз матеріалів справи, у процесі якої слід вирішити такі важливі питання: а) чи не міститься в діях порушника, що кваліфіковані як порушення законодавства з фінансових питань, складу кримінального злочину; б) чи достатньо наданих матеріалів для вирішення справи; в) чи немає інформації про обставини, що виключають можливість провадження у справі; г) чи є необхідність отримання додаткової інформації у справі (наприклад, висновку експерта) або витребування додаткових матеріалів.

Від того, як будуть вирішені ці питання, значною мірою залежить подальший розвиток справи. Якщо буде встановлено, що адміністративний протокол чи інші документи оформлені недбало, керівник органу може спонукати особу, яка їх подала, привести їх у відповідність до вимог законодавства. Якщо матеріалів, поданих для вирішення справи, недостатньо, орган, який розглядає справу про порушення законодавства з фінансових питань, вправі вимагати від установ, підприємств, організацій та їх посадових осіб представлення необхідних матеріалів, а також викликати працівників для отримання відомостей, що мають значення у справі. До організаційних заходів потрібно віднести: призначення часу й місця розгляду справи; повідомлення осіб, які беруть участь у розгляді справи, про час і місце її розгляду; виклик порушника, свідків та інших осіб, свідчення або інша участь яких необхідні для правильного вирішення справи (зазначимо, що питання про виклик свідків

та інших осіб віддається на розсуд суб'єкта адміністративної юрисдикції, а виклик особи, притягненої до адміністративної відповідальності, регламентується окремо; справа може розглядатися за її відсутності, лише коли існують дані про вчасне повідомлення такої особи про розгляд справи, але від неї не надійшло клопотання про відкладення останньої); вирішення клопотань, у тому числі про перенесення розгляду справи, про представлення перекладача тощо.

Дії, що проводяться в межах етапу підготовки справи до розгляду, мають на меті дати оцінку процесуальним діям, проведеним на першій стадії, а в разі наявності недоліків – за можливості їх ліквідувати та створити максимально сприятливі обставини для об'єктивного вирішення справи.

Другим етапом другої стадії є розгляд справи по суті. Саме на цьому етапі вирішується справа і приймається у ній рішення. Для вирішення справи відповідний орган має дослідити всю наявну інформацію з метою встановлення необхідних обставин. Встановленню підлягають такі обставини: чи мав місце факт учинення правопорушення; чи винна особа у вчиненні правопорушення; чи підлягає особа відповідальності; чи є обставини, що обтяжують або пом'якшують відповідальність тощо.

Провідна роль цього етапу зумовлена тим, що саме в його процесі приймається рішення про застосування відповідних норм матеріального права. При цьому завершується розвиток охоронно-деліктних матеріальних правовідносин і виникають умови для їх остаточного оформлення (наступний етап – оформлення постанови), конкретизації і трансформації у правовідносини відповідальності суб'єкта перед суспільством і державою [112, с. 715]. На цьому етапі матеріальні і процесуальні норми найтісніше переплітаються. У будь-якій галузі права правовідносини, пов'язані з реалізацією відповідальності, мають формуватися в результаті послідовного досягнення низки результатів: встановлення фактичних обставин правопорушення, включаючи аналіз усіх даних, через підтвердження їхньої повноти і правдивості; вибір та аналіз правової норми, що має бути

застосована з урахуванням супутніх обставин (часу її прийняття, юридичної сили, сфери дії, характеру приписів тощо); винесення рішення у справі, що виступає як акт застосування права [113, с. 414].

Перші два результати у даному випадку досягаються в межах другого етапу, а винесення остаточного рішення у справі доцільно виділити в окремий етап другої стадії провадження.

Порядок розгляду справи про порушення законодавства з фінансових питань по суті, встановлений КУАП, передбачає засоби, що забезпечують повне й об'єктивне дослідження обставин справи, винесення обґрунтованої постанови, реалізацію законних прав учасників процесу. Розгляд розпочинає уповноважена особа (орган, суддя), яка оголошує суть справи, що підлягає розглядові, а також вказує особу, яка обвинувачується у правопорушенні. Усім учасникам провадження роз'яснюються їхні права й обов'язки, після чого оголошується протокол про порушення законодавства з фінансових питань, зміст якого до певної міри нагадує пояснювальний акт. Далі провадиться дослідження доказів, зібраних у справі. Таким чином, дії компетентного органу щодо розгляду справи спрямовані на встановлення складу й характеру правопорушення, особистості правопорушника, а також причин та умов, що сприяли вчиненню неправомірного діяння.

Особа, яка притягується до адміністративної відповідальності, має низку прав, що служать гарантією законного та обґрунтованого вирішення справи й реалізуються на етапі її розгляду. Зокрема, компетентний орган, що розглядає справу про порушення законодавства з фінансових питань, встановивши особу порушника, має роз'яснити йому право на ознайомлення з матеріалами, на витребування нових доказів, проведення додаткової перевірки обставин, виклик свідків тощо. Після ознайомлення з адміністративним протоколом та іншими доказами у справі юрисдикційний орган провадить аналіз та оцінку фактичної ситуації (вчинку порушника), а потім вибір та аналіз правової норми, що підлягає застосуванню. Аналізуючи ситуацію, слід визначити характер учиненого порушення, ступінь вини порушника, оцінити всі наявні



докази. Необхідно також уважно розібратися в суті справи, вжити всіх заходів для об'єктивного розгляду конкретних питань, повністю виключити можливість однобічного підходу до них.

Об'єктивна істина у справі встановлюється на підставі наведених доказових матеріалів. Докази – фактичні дані, за допомогою яких у передбаченому законом порядку встановлюється наявність або відсутність події фінансового правопорушення та інші обставини, що мають значення для правильного розгляду справи. За своєю сутністю докази у провадженні у справах про порушення законодавства з фінансових питань нічим не відрізняються від судових, оскільки в обох випадках вони виступають фактичними обставинами, які використовують уповноважені особи й органи для встановлення істини у визначеному законом порядку [114, с. 270]. До доказів у цих справах слід віднести: укладені у встановленому законом порядку протоколи, інші документи, що фіксують обставини та інші факти, що стосуються правопорушення; пояснення особи, яку притягують до відповідальності; пояснення свідка; висновок експерта; речові докази; письмові докази (у тому числі документи). Специфіка досліджуваного провадження така, що тут доказова база значною мірою пов'язана з різноманітними протоколами та іншими документами, складеними при здійсненні фінансового контролю, веденні провадження або при її розгляді. Деякі з них можуть складати посадові особи контролюючих органів у процесі проведення різноманітних адміністративно-процесуальних дій, які не є складниками провадження у справі про порушення законодавства з фінансових питань. Доказами у справі можуть бути й інші документи, що посвідчують обставини і факти, які стосуються правопорушення. Вони можуть бути витребувані посадовою особою, надані порушником або отримані іншим способом. До таких документів належать довідки, акти, договори, відомості, вантажні митні декларації, перевізні відомості, документи бухгалтерського обліку у паперовому та електронному вигляді тощо. Вони служать джерелом доказів, тому що в них містяться фактичні дані, що безпосередньо стосуються

справи про порушення законодавства з фінансових питань.

Докази у такій справі мають бути не лише зібрані, а й досліджені та оцінені компетентним органом. Окремо розглядаючи питання оцінки доказів у провадженні у справах про порушення адміністративного законодавства, Д.В. Приймаченко виділив два аспекти такої оцінки: по-перше, логічну, яка поєднує інтелектуальні операції щодо аналізу доказів, установлення їх належності, правдивості, допустимості, зведення доказових даних у єдину взаємопов'язану систему; по-друге, правову, яка зводиться до того, що конкретні логічні операції здійснюються суб'єктами адміністративно-правових відносин та дослідженню підлягають лише докази, здобуті законним шляхом тощо [115, с. 68]. Теоретичне значення такої структуризації полягає в тому, що вона дозволяє повніше розкрити правову природу оцінки доказів, чітко встановити її роль у провадженні.

Дослідження й оцінка кожної групи доказів має свої специфічні риси. Приміром, оцінюючи пояснення особи, яка притягується до відповідальності, слід пам'ятати, що вони мають складну структуру і можуть включати відомості про поведінку порушника, інших осіб, твердження і міркування щодо обставин справи. Пояснення можуть бути отримані відразу ж після вчинення порушення законодавства з фінансових питань і зафіксовані в протоколі або через певний проміжок часу, в результаті опитування у справі. У справі можуть міститися й обидва їх види. Щоби правильно оцінити пояснення особи, яка притягується до відповідальності, треба застосовувати такі методи: аналіз змісту пояснень щодо виявлення внутрішніх суперечностей; порівняльний аналіз різних пояснень особи; зіставлення таких пояснень з іншим доказовим матеріалом, що міститься у справі [116, с. 58-59].

Результатом дослідження й оцінки доказів у справі має стати встановлення компетентним органом таких даних, як факт порушення, винність даної особи, чи підлягає вона адміністративній відповідальності. Обов'язково встановлюється наявність пом'якшуючих чи обтяжуючих відповідальність за порушення закону обставин.

Вирішенню завдань боротьби з порушеннями законодавства з фінансових питань і попередженню таких порушень активно сприяє з'ясування причин та умов учинених неправомірних діянь. Саме тому у процесі розгляду справи вирішення цього питання має бути відображення.

Повністю оцінивши обставини справи, юрисдикційний орган вибирає норму матеріального права, яка має бути застосована, і порівнює її з конкретним випадком. Порядок її застосування має бути визначено в акті застосування права – постанові.

Прийняття рішення у справі (винесення постанови) – самостійний процесуальний етап, що є завершенням другої стадії провадження. Підкреслюючи важливість цього етапу, вчені відзначали, що саме в постанові остаточно фіксується поведінка особи, притягнутої до відповідальності, встановлюється її вина або навпаки невинність, визначається міра адміністративного впливу, адміністративні стягнення [117, с. 690]. Підсумком збору й оцінки доказів у справі є винесення компетентною посадовою особою або судом постанови одного з чотирьох видів: а) про проведення додаткової перевірки; б) про накладення адміністративного стягнення; в) про закриття провадження у справі; г) про порушення кримінальної справи (щодо суду).

Постанова про накладення адміністративного стягнення виноситься лише в тому разі, якщо компетентний орган доходить висновку, що протиправний проступок мав місце і звинувачувана особа дійсно винна в його вчиненні. При винесенні такої постанови міра стягнення визначається з урахуванням тяжкості вчиненого порушення, позитивних і негативних сторін особи порушника, ступеня його провини, пом'якшуючих обставин і тих, що обтяжують відповідальність, а також його майнового становища.

Постанова про закриття провадження у справі може бути винесена за наявності матеріальних або процесуальних підстав для припинення справи, що зафіксовані у ст. 247 КУАП. Така постанова виноситься також, якщо не доведено факт вчинення правопорушення або винності особи в його вчиненні. У такому випадку справа припиняється, а особа звільняється від

відповідальності. При малозначущості проступку справа може бути припинена, а громадянинові – зроблено усне зауваження. Якщо при розгляді справи про порушення законодавства з фінансових питань установлено, що воно містить ознаки злочину, визначається орган, в межах компетенції якого здійснюють дізнання у справі.

Постанова відповідно до норм КУАП повинна містити: найменування органу, що виніс постанову; дату розгляду справи; відомості про особу, щодо якої розглядалась справа; обставини справи, встановлені при розгляді; статтю КУАП, що передбачає відповідальність за дане порушення законодавства з фінансових питань; рішення, прийняте у справі. У разі необхідності постанова має вирішувати питання про вилучені у справі речі й документи і відшкодування витрат, пов'язаних із провадженням у справі. Окремо має бути зафіксована інформація про строки й порядок можливого оскарження постанови.

Копія постанови протягом трьох днів з дня її винесення вручається або надсилається особі, щодо якої вона винесена. Вона вважається врученою, навіть коли особа, якій була вислана постанова, не виявилася в зазначеному нею місці проживання, перебування або тимчасового проживання або це місце вона вказала неправильно.

Наступна стадія провадження не є обов'язковою і виникає, тільки якщо погляди щодо правильності прийнятого у справі рішення в юрисдикційного органу, з одного боку, і в порушника – з другого – не співпадають. Це стадія оскарження. Процесуальні питання оскарження постанови достатньо повно врегульовані чинним законодавством, тому що ця стадія виступає найважливішою гарантією дотримання законності й обґрунтованості застосування адміністративних стягнень. Лише невелика кількість справ про порушення законодавства з фінансових питань проходить стадію оскарження, але вже сам факт можливості її існування має велике превентивне значення, дисциплінуючи осіб, уповноважених застосовувати адміністративні стягнення. Право на оскарження є одним з інструментів демократичного контролю щодо

поновлення порушеного права і справедливості у процесі адміністративної діяльності [118, с. 66-67].

Оскарження як самостійна стадія ґрунтується на підставі поєднання права особи, притягнутої до відповідальності, на подачу скарги з обов'язком компетентних органів розглянути її. Це дозволяє шляхом одностайного тлумачення й застосування закону виправляти й усувати допущені у провадженні помилки. Першим етапом цієї стадії є підготовка справи до розгляду. Він починається з моменту подання скарги. Її слід подати протягом десяти днів з моменту винесення постанови, однак у разі пропуску цього строку з поважних причин він може бути поновлений. Скарга подається у вищий орган. Водночас доцільно, щоб скарга направлялась до органу, який виніс постанову, що оскаржується, незалежно від того, кому вона адресована. Це зумовлено тим, що для всебічного й повного розгляду та вирішення справи необхідна відповідна інформація. Тому, отримавши скаргу, орган, що виніс постанову, направляє її органіві, якому вона адресована, разом з усіма матеріалами справи, які є в його розпорядженні. Тоді скарга й матеріали справи підлягають відправленню адресатові протягом трьох днів з моменту її отримання. Це доцільно включити у статтю 288 КУАП (Додаток Б).

Компетентними розглянути скаргу на постанову, винесену уповноваженими на те органами, є прокуратура або суд. Іншими словами, це альтернативне оскарження, коли скаржник на власний розсуд обирає, кому адресувати скаргу. Коли скарга й матеріали справи надходять до компетентного органу, починається другий етап третьої стадії – перегляд справи. Перегляд – це розгляд за скаргою справи суб'єктом, на якого покладено контроль за законністю постанов у справах про порушення законодавства з фінансових питань. Цей суб'єкт наділено правом скасувати, змінити або залишити без змін раніше прийняту постанову.

Перегляд відрізняється від повторного розгляду справи, що провадиться в тих випадках, коли прийняту раніше постанову скасовано і справа направлена на новий розгляд. У першому випадку діє постанову у справі, законність та

обґрунтованість якої перевіряється, у другому – постанова скасована, і справу необхідно вирішити по-новому з огляду на обставини, які не були відомі чи не були враховані при попередньому розгляді.

Здійснюючи перегляд справи, компетентний орган має перевірити законність та обґрунтованість і прийняти одне з таких рішень: 1) залишити постанову без змін, а скаргу або протест – без задоволення; 2) скасувати постанову й направити справу на новий розгляд; 3) скасувати постанову й закрити справу; 4) змінити міру стягнення в межах, передбачених статтею КУАП, але за умови, що стягнення не буде посилено. Перше рішення приймається у випадку, якщо орган, який розглядає скаргу, цілком згоден з тим, як вирішена конкретна справа, інших три – коли такої згоди немає.

Рішення, прийняте на стадії оскарження, має бути оформлено самостійною постановою (третьою етапом третьої стадії), яку слід винести не пізніше десяти днів з моменту отримання компетентним органом скарги й матеріалів у справі. Рішення має бути мотивованим і відповідати нормам фінансового й адміністративного законодавства. Постанова суду у справі визнається остаточною і оскарженню не підлягає.

Завершальною стадією у провадженні треба визнати виконання постанови про накладення адміністративних стягнень. Воно полягає у здійсненні застосованих до порушника конкретних заходів впливу, що містяться в санкції норм законодавства про порушення законодавства з фінансових питань.

У процесі виконання постанови особа, яка вчинила порушення законодавства з фінансових питань, зазнає відповідних позбавлень та обмежень особистого, морального або матеріального характеру. Реалізація стягнення шляхом виконання постанови має стимулювати суб'єкта утриматися від учинення порушення законодавства надалі позитивно дидактично вплинути на нього. На цій стадії реалізуються конкретні юридично-владні повноваження органу, закріплені в постанові про притягнення до адміністративної відповідальності.

У чинному КУАП норми про виконання постанов про накладення

стягнень винесені в окрему главу. Ретельне регулювання виконання постанов зумовлене тим, що порівняно з іншими стадіями провадження воно має автономний характер, відображає специфіку учасників виконавчого провадження, їхніх процесуальних обов'язків і прав, особливості реалізації встановленої системи адміністративних стягнень [119, с. 727]. Виконання є двоступеневим: добровільне виконання, а в разі відмови – примусове. Щодо першого, то воно особливої регламентації не потребує, а примусове виконання постанов повністю покладене на державну виконавчу службу, діяльність якої регулюють спеціальні нормативні акти [120].

Підводячи підсумок, зазначимо, що інститут правової відповідальності потребує подальшого вдосконалення його правової бази. В охороні відносин, що виникають у зв'язку із застосуванням фінансового законодавства, адміністративна відповідальність за порушення законодавства з фінансових питань і провадження у них відіграє найважливішу роль. У діючому КУАП передбачено цілу низку специфічних процесуальних дій, спрямованих на встановлення фактичних обставин справи про порушення законодавства з фінансових питань, водночас у деяких випадках проявляється їх незавершеність і загальна недосконалість.

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

У КУАП питанням регулювання порушення та розгляду справи, у тому числі про порушення законодавства з фінансових питань, присвячено значно більше уваги, ніж оскарженню та виконанню постанови органу про накладення стягнення. Однак це не можна розцінити як меншу їх значущість. Сам факт їх існування є проявом соціального спрямування українського законодавства.

## Висновки до розділу 1

1. Адміністративний процес – це складне соціально-правове явище, у якому діалектично відображаються всі суттєві ознаки адміністративної діяльності. Адміністративний процес є тим особливим порядком, за допомогою якого здійснюється державне управління.

2. 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 та 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 та багато інших складових елементів.

3. Провадження – це одна з форм адміністративного процесу, що складається з установлених законом й іншими нормативно-правовими актами сукупності процедур та інших складових частин (елементів). Адміністративна процедура – це форма адміністративного процесу, встановлена законом, іншими нормативно-правовими актами органа виконавчої влади, певна складова порядку (алгоритму) управлінської діяльності.

4. Загальними для всієї адміністративно-процесуальної діяльності є такі принципи: верховенства права; законності; гласності адміністративного процесу; поєднання інтересів особи і суспільства. Принципами адміністративно-процедурної діяльності є науковість та узгодження положень проекту адміністративно-правового акта. Принципи адміністративно-юрисдикційного процесу – це публічність провадження при вирішенні спорів; об'єктивність істини при розгляді справи; рівність учасників процесу перед законом; право на захисника і правову допомогу; провадження національною мовою; самостійність і незалежність у прийнятті рішення.

5. Специфіку провадження у справах про адміністративні



правопорушення у фінансовій сфері визначають багато чинників і умов, зокрема: бланкетний характер норм про адміністративні правопорушення; особливості фінансових правовідносин; латентний характер правопорушень у сфері фінансів; наявність різноманітних порушень законодавства (порушень того або іншого виду регуляторних норм, правопорушень із адміністративною санкцією у сфері банківського, бюджетного, валютного, податкового, фондового регулювання, законодавства з фінансових питань).

6. Дослідження показали, що на даний час здебільшого сформована нормативно-правова база фінансової системи, яку приводять у відповідність до вимог Європейського Союзу. В охороні відносин, що виникають у зв'язку із застосуванням фінансового законодавства, адміністративна відповідальність за порушення законодавства з фінансових питань і провадження у них відіграє найважливішу роль. У діючому КУАП передбачено цілу низку специфічних процесуальних дій, спрямованих на встановлення фактичних обставин справи про порушення законодавства з фінансових питань, водночас у деяких випадках трапляються їх незавершеність і загальна недосконалість.

7. За своєю внутрішньою структурою провадження у справах про порушення законодавства з фінансових питань складаються з чотирьох стадій (порушення справи, вирішення справи, оскарження постанови у справі, виконання постанови) і досить схожих процесуальних етапів, що завершуються складанням відповідних процесуальних документів. Тому форма цих документів має бути чітко визначена в нормах процесуальної частини нового Кодексу про адміністративні проступки.

8 У КУАП питанням регулювання порушення та розгляду справи присвячено значно більше уваги, ніж оскарженню та виконанню постанови органу про накладення стягнення за порушення законодавства. Однак це не можна розцінити як меншу їх значущість. Сам факт їх існування є проявом соціального спрямування українського законодавства.

## РОЗДІЛ 2

### АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПРОВАДЖЕННЯ У СПРАВАХ ПРО ПОРУШЕННЯ ЗАКОНОДАВСТВА З ФІНАНСОВИХ ПИТАНЬ

#### 2.1. Юрисдикційна діяльність органів Державної контрольно-ревізійної служби в Україні

Контрольно-ревізійна служба України є важливим елементом державного контролю. За час свого існування ця служба відіграла значну роль у здійсненні державного контролю за видатком грошових засобів і матеріальних цінностей, за станом і достовірністю бухгалтерського обліку і звітності в міністерствах, інших центральних органах державної виконавчої влади, державних установах і організаціях, а також на підприємствах. У 2004 році було проведено 44103 ревізії, у 2005 році – 51233 ревізії, у 2006 – 75131 ревізія. Значну допомогу надала контрольно-ревізійна служба правоохоронним органам при розслідуванні злочинів, зв'язаних з розкраданнями грошових коштів і матеріальних цінностей, зловживаннями службовим становищем та іншими корисливими злочинами [121, с. 243]. Але головним надбанням є профілактичний вплив діяльності контрольно-ревізійної служби, що, безумовно, є основним напрямом (Таблиця 2.1.).

Прикладом високої ефективності діяльності контрольно-ревізійної служби України є результати проведених в органах і підрозділах внутрішніх справ ревізій фінансово-господарської діяльності у 2004-2007 рр. Відповідно до доручення Кабінету Міністрів України органи державної контрольно-ревізійної служби провели ревізії підприємств та установ системи Міністерства внутрішніх справ України, якими охоплено понад 580 об'єктів контролю.

**Співвідношення  
кількості ревізій до правопорушень за 2004-2006 рр.**

№ п/п	показник / рік	2004	2005	2006
1	кількість ревізій проведених ГоловКР	44103	51233	75131
2	кількість виявлених адміністративних порушень економічного спрямування	9791 <sup>4</sup>	10346 <sup>5</sup>	11212 <sup>6</sup>
3	кількість зареєстрованих злочинів економічного спрямування	44171	45107	44769
4	співвідношення кількості злочинів економ. спрямування до кількості ревізій	1,001	1,136	0,596
5	співвідношення кількості адміністративних правопорушень до кількості ревізій	0,222	0,202	0,149

Усього під час проведення ревізій виявлено факти недоотримання фінансових ресурсів, порушення чинного законодавства при проведенні видатків, недостач, отримання доходів непередбачених нормативно-правовими актами джерел надходжень та внаслідок інших порушень фінансової дисципліни на загальну суму понад 1,6 млрд. грн.

Зокрема, встановлено порушення фінансово-бюджетної дисципліни, що завдали збитки на суму 136 млн. грн., у тому числі: недоотримання фінансових ресурсів від наданих платних послуг, здачі в оренду приміщень та майна на суму 52,6 млн. грн.; проведення видатків з порушенням чинного законодавства (придбання понад установлені граничні норми автотранспорту та майна, оплата вартості виконаних будівельних робіт за завищеними обсягами) – 48,6 млн. грн.; використання коштів не за цільовим призначенням – 28,7 млн. грн.; недостачі майна – 6,1 млн. грн.; інші порушення, що не призвели до втрат

<sup>4</sup> Примітка: кількість виявлених адміністративних порушень за ст. 164-2 КУАП у 2004 р. відповідно до звітності 1-АП. Наказ МВС України від 22.05.2002 р. № 470 „Про затвердження зразка інформаційної картки про адміністративне правопорушення, Статистичного звіту за формою 1-АП про адміністративну діяльність працівників органів внутрішніх справ, інших правоохоронних і державних органів та представників громадських формувань і інструкцій про порядок їх заповнення (складання)”.

<sup>5</sup> Примітка: кількість виявлених адміністративних порушень за ст. 164-2 КУАП у 2005 р. відповідно до звітності 1-АП. Наказ МВС України від 22.05.2002 р. № 470

<sup>6</sup> Примітка: кількість виявлених адміністративних порушень за ст. 164-2 КУАП у 2006 р. відповідно до звітності 1-АП. Наказ МВС України від 22.05.2002 р. № 470

фінансових ресурсів (заниження в обліку вартості активів, порушення у сфері державних закупівель) – 476 млн. грн. Виявлено й інші порушення фінансово-господарської діяльності [122].

Закон України „Про державну контрольно-ревізійну службу в Україні”, прийнятий у 1993 році відіграв свою позитивну роль і виявився для свого часу прогресивним законом. Однак вступ до Світової організації торгівлі, зумовлюють необхідність різкого підвищення ефективності діяльності контрольно-ревізійної служби та адаптацію нормативної бази до вимог Європейського Союзу. Не можна не звернути увагу і на зміст Указу Президента України „Про деякі заходи щодо вдосконалення формування та реалізації державної антикорупційної політики” стосовно аналізу законодавства з метою виявлення системних недоліків, що полегшують чи сприяють вчиненню корупційних правопорушень, та підготовки пропозицій щодо вдосконалення законодавства про запобігання та протидію корупції [123]. Бюджетний Кодекс України в редакції від 3 червня 2008 р. також приділяє значну увагу питанням контролю за використанням бюджетних коштів, що покладено на контролюючі органи, в тому числі контрольно-ревізійну службу [124]. Таким чином, склалися об'єктивні передумови розробки нового Закону України „Про державну контрольно-ревізійну службу в Україні” з урахуванням функції державного аудиту, що відповідає вимогам сьогодення. Але для цього необхідні серйозні теоретичні дослідження, що могли би визначити причини і умови недостатньо ефективної роботи цієї служби й окреслити шляхи підвищення її ефективності [125, с. 23-24].

Виходячи з того, що контрольно-ревізійна служба входить у систему державної виконавчої влади, володіючи при цьому специфічними контрольними повноваженнями, ці проблеми розглядаються під кутом зору адміністративного права з метою зблизити ці позиції і сформулювати методологічну базу під ці поняття.

Особливо актуальними є питання юрисдикційної діяльності контрольно-ревізійної служби. Ця діяльність в літературі фактично не аналізувалася, а

вона займає значну частку в роботі цієї служби. Закон України „Про Загальнодержавну програму адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу” поставив перед юридичною наукою нахтої держави завдання глибоко осмислити роль, мету і обсяг юрисдикційної діяльності а також можливість, здійснення її у точній відповідності до вимог закону з урахуванням прав і інтересів громадян [126; 127]. Складником цього завдання є виявлення специфіки юрисдикційної діяльності контрольно-ревізійної служби.

Розглядаючи повноваження Державної контрольно-ревізійної служби України, необхідно виділити діяльність щодо правової оцінки конкретних фактів, а також повноваження із застосування санкцій. Тобто посадові особи контрольно-ревізійної служби наділені значними юрисдикційними повноваженнями [128, с. 8]. На жаль, в українській правовій літературі, в тому числі і фінансово-правовій, про ці повноваження, а отже, і про діяльність контрольно-ревізійної служби в цьому напрямі приділяється не достатня увага. Аналіз діяльності цієї служби в основному зводиться до організації і проведення ревізій і перевірок [37]. Дані про стан використання бюджетних і матеріальних цінностей, бухгалтерського обліку, інших даних про фінансово-господарську діяльність державних структур, підприємств, що фінансуються з різних бюджетних джерел, інших суб'єктів господарської діяльності служать лише підставою для подальшої правозастосовної діяльності.

Розглядаючи юрисдикційні повноваження ГоловаКРУ, на нашу думку, їх необхідно поділити на дві групи: а) за правовою оцінкою виявлених у процесі ревізій, перевірок та інспекцій фактів правопорушень і прийняттям рішень на основі цієї оцінки; б) за правомочністю щодо застосування санкцій на підставі зробленої правової оцінки.

Першу групу повноважень можна назвати першочерговою юрисдикційною діяльністю контрольно-ревізійної служби, другу – повною юрисдикційною діяльністю [129]. У першому випадку уповноважені особи цієї служби на підставі отриманих у результаті ревізій і перевірок фактичних

даних оцінюють ситуацію, що склалася або включають у дію другу групу своїх повноважень, або (у випадку такої ситуації, що вимагає застосування своїх повноважень, але зумовлює необхідність використання юрисдикційних повноважень інших органів) повідомляє про цю ситуацію компетентному органу, що передбачено у ст. 14 Закону України „Про державну контрольно-ревізійну службу в Україні”. Водночас різке зростання комплексності проблем правоохоронної практики, зокрема діяльності органів внутрішніх справ, характеризується сьогодні не просто просторовими і часовими масштабами – економічних, політичних, ідеологічних та інших процесів, що управляються соціально, а й збільшенням їх зовнішніх взаємодій, що веде до різкого ускладнення цих проблем. Тому спільний наказ Головного контрольно-ревізійного управління України, МВС України, СБУ, Генеральної прокуратури України від 19.10.2006 р. № 346/1025/685/53 „Про затвердження Порядку взаємодії органів державної контрольно-ревізійної служби, органів прокуратури, внутрішніх справ, Служби безпеки України” [73] та Типове положення про Контрольно-ревізійний відділ у районі, місті, районі в місті та міжрайонний контрольно-ревізійний відділ без статусу юридичної особи [130; 131] визначають порядок взаємодії контрольно-ревізійної служби з правоохоронними органами щодо погодження за метою, місцем і часом. В умовах нових економічних реалій необхідно постійно шукати нові форми взаємодії, що підтверджує опитування працівників міліції та контрольно-ревізійної служби (Додатки В, Д).

Можна виділити дві підстави для початку такої взаємодії – з ініціативи правоохоронних органів у зв’язку з порушенням останніми адміністративного провадження і з ініціативи органів контрольно-ревізійної служби, якщо вони в результаті ревізій і перевірок виявили факти, що свідчать про вчинення правопорушень. Співробітники контрольно-ревізійної служби відповідно до Закону України „Про державну контрольно-ревізійну службу” при проведенні ревізій (перевірок) та за їх наслідками мають такі повноваження:

1. Ревізувати і перевіряти грошові та бухгалтерські документи, звіти,

кошториси та інші документи, що підтверджують надходження і витрачання коштів і матеріальних цінностей, проводити перевірки фактичної наявності цінностей (грошових сум, цінних паперів, сировини, матеріалів, готової продукції, устаткування тощо).

2. Безперешкодно заходити на склади, у сховища, виробничі та інші приміщення для їх обстеження та з'ясування питань, пов'язаних із ревізією. Припиняти на розрахункових та інших рахунках у банках, інших фінансово-кредитних установах операції у випадках, коли керівництво об'єкта, на якому необхідно провести ревізію чи перевірку, перешкоджає працівникові державної контрольно-ревізійної служби виконувати свої обов'язки.

3. Залучати на договірних засадах кваліфікованих фахівців для проведення контрольних обмірів будівельних, монтажних, ремонтних та інших робіт, контрольних запусків сировини і матеріалів у виробництво, контрольних аналізів сировини, матеріалів і готової продукції, інших перевірок з оплатою за рахунок спеціально передбачених на ці потреби коштів. Вимагати від керівників об'єктів, що ревізуються та перевіряються, проведення інвентаризацій основних фондів, матеріальних цінностей, грошових коштів і розрахунків, у необхідних випадках – опечатувати каси та касові приміщення, склади, комори, архіви, а при виявленні підроблень, інших зловживань – вилучати необхідні документи до закінчення ревізії або перевірки, залишаючи у справі акт вилучення та копії або реєстри вилучених документів.

4. Одержувати від Національного банку України та його установ, комерційних банків та інших кредитних установ необхідні відомості, копії документів, довідки про банківські операції і залишки коштів на рахунках об'єктів, що ревізуються або перевіряються, а від інших підприємств і організацій, у тому числі недержавних форм власності, – довідки і копії документів про операції та розрахунки з установами, організаціями, підприємствами, що ревізуються або перевіряються.

5. Одержувати від службових і матеріально відповідальних осіб письмові

пояснення з питань, що виникають під час ревізій і перевірок.

6. Ставити перед керівниками та іншими посадовими особами об'єктів, що ревізуються, вимоги щодо усунення виявлених порушень, вилучати до бюджету та державних цільових фондів додатково нараховані ревізіями платежі разом із фінансовими санкціями, ставити перед відповідними органами питання про припинення бюджетного фінансування і кредитування, якщо отримані підприємствами, установами, організаціями кошти і позики використовуються з порушенням чинного законодавства тощо.

У разі порушення працівниками об'єктів, які перевіряються, чинного законодавства, що перешкоджає проведенню ревізій та перевірок, працівники правоохоронних органів зобов'язані вжити заходів щодо припинення таких правопорушень та сприяти посадовим особам державної контрольно-ревізійної служби у виконанні ними службових обов'язків, що необхідно відобразити в Законі України „Про державну контрольно-ревізійну службу в Україні” (Додаток Е).

За дорученням правоохоронних органів службові особи ГоловКРУ тільки у 2007 р. виконали 2761 перевірку. Але, порівнюючи кількість кримінальних справ, які були порушені з ініціативи ГоловКРУ, з кількістю перевірок, проведених за дорученням правоохоронних органів, не можливо не побачити того, що у відсотковому відношенні перший показник значно вищий від кількості перевірок, проведених із ініціативи правоохоронних органів. Це свідчить про високу ефективність перевірок (ревізій) ГоловКРУ, а також про правильність оцінок результатів перевірок.

Діюча нормативна база передбачає два варіанти реагування службових осіб контрольно-ревізійної служби на факти виявлених порушень, які вони можуть оцінити як підставу для спільної роботи з правоохоронними органами. Перший варіант – на підставі висновків про результати ревізії (перевірки); в цьому варіанті взаємодія з правоохоронними органами починається з моменту оцінки висновків за всіма параметрам результатів проведеної ревізії.

В Інструкції з цього приводу говориться, що матеріали кожної ревізії



(перевірки) після її завершення приймаються від ревізорів та розглядаються керівником (чи його заступником) відповідного підрозділу контрольно-ревізійної служби, або за їх дорученням – одним із відповідальних працівників (начальником відділу управління, його заступником тощо) цього підрозділу.

Посадові (або службові) особи при розгляді матеріалів ревізії роблять свої критичні зауваження, дають рекомендації, а в разі необхідності, що може виникнути внаслідок неякісного проведення ревізії та з інших причин, призначають додаткову чи повторну ревізію (перевірку). Окрім того особи, вказані вище, роблять відповідний запис на останній сторінці акта (довідки) або на окремому аркуші із зазначенням дати розгляду та терміну виконання рекомендацій. Після усунення недоліків, виконання рекомендацій, проведення додаткової чи повторної ревізії відповідно до Порядку проведення інспектування державною контрольно-ревізійною службою [71] перелічені посадові особи роблять остаточний висновок щодо можливості прийняття матеріалів ревізій (перевірок), про що робиться позначка на останній сторінці акта (довідки) – „Акт ревізії (довідку перевірки) прийнято”, дата, підпис.

При виявленні суттєвих порушень фінансової дисципліни, розкрадань грошових коштів і матеріальних цінностей, інших зловживань, матеріали ревізії (перевірки) передаються слідчим органам і одночасно перед керівництвом перевіреного підприємства, установи, організації або відповідного органу управління ставиться питання про звільнення із займаних посад винних у цьому осіб.

При вилученні документів у зв'язку з їх підrobкою або виявленими зловживаннями працівник державної контрольно-ревізійної служби зобов'язаний негайно повідомити про це правоохоронні органи згідно з Порядком взаємодії органів державної контрольно-ревізійної служби, органів прокуратури, внутрішніх справ, Служби безпеки України [73]. Вилучені документи зберігаються до закінчення ревізії або перевірки, після цього вони повертаються зі супровідним листом відповідному підприємству, установі або організації, якщо правоохоронні органи не прийняли іншого рішення про

вилучення цих документів.

Матеріали, що передаються у слідчі органи, згідно з описом, повинні містити: лист (у якому має бути викладено, в чому полягає суть порушень, зловживань, які закони порушені, розмір заподіяних збитків, названі винні особи); акт ревізії (перший примірник); оригінали документів або їх копії, що підтверджують факти виявлених зловживань, якщо рішення про вилучення оригіналів документів після закінчення ревізії не прийнято правоохоронними органами; пояснення осіб, діяльність яких перевірена, а також інших осіб, які мають значення для перевірки обставин вчинення зловживань; висновки за поясненнями службових осіб за наявності їхніх заперечень щодо акта. При цьому в справах контрольно-ревізійного підрозділу необхідно залишити: другий або третій примірник акта ревізії, копії пояснень посадових осіб перевіреної організації щодо порушень і зловживань, що виявлені, копії основних документів, які це підтверджують. У випадках, коли діями чи бездіяльністю посадових осіб державі або юридичній особі заподіяні матеріальні збитки, але їхні дії у кримінальному порядку не розглядаються, належить поставити вимоги перед керівником перевіреної або вищої (за підпорядкуванням) організації щодо пред'явлення цивільних позовів до винних осіб.

Другий варіант дій посадових осіб контрольно-ревізійної служби виникає на підставі проміжних висновків, реалізація яких вимагає термінових заходів. У Порядку з цього приводу говориться, що „при виявленні недостач, фактів розкрадання грошових коштів, матеріальних цінностей та інших зловживань працівники державної контрольно-ревізійної служби невідкладно передають матеріали ревізій правоохоронним органам згідно з описом для проведення розслідування, притягнення винних осіб до відповідальності, відшкодування збитків, а також повідомляють про виявлені зловживання і порушення державним органам і органам, уповноваженим управляти державним майном” [71].

Вилучення ревізорами необхідних оригіналів документів передбачено у

випадках, коли їх збереження в організації, що ревізується, не гарантується, а також у випадках виявлення фіктивних документів, підробок і фальсифікацій до закінчення ревізії або перевірки. У справах організації, підприємства, установа залишається акт вилучення та копії або реєстр вилучених документів, завірені підписами ревізора та головного бухгалтера або іншої відповідальної особи організації, яку ревізують.

Продовжуючи дослідження про юрисдикційні повноваження Головки КРУ слід вказати на п. 9 і 10 Закону України „Про державну контрольно-ревізійну службу в Україні”, згідно з якими:

1) Головки КРУ має право накладати у випадках, передбачених законодавчими актами, на керівників та інших службових осіб підприємств, установ, організацій адміністративні стягнення;

2) застосовувати до підприємств, установ, організацій та інших суб'єктів підприємницької діяльності фінансові санкції (відповідно до Порядку проведення органами державної контрольно-ревізійної служби державного фінансового аудиту діяльності суб'єктів господарювання [132]).

Таким чином, контрольно-ревізійну службу можна визнати юрисдикційним органом у повному обсязі. Закон чітко визначає повноваження щодо застосування адміністративно-правових і фінансово-правових санкцій, що пояснюється такими чинниками:

1. Правовим статусом контрольно-ревізійної служби. Як гласить Закон, контрольно-ревізійна служба України – це центральний орган державної виконавчої влади, а його місцеві органи – місцеві органи державної виконавчої влади.

2. Призначенням заходів: вони застосовуються для відновлення порушених норм і правил.

3. Особливим порядком їх застосування: процедура їх реалізації передбачена адміністративно-процесуальними нормами.

У даному випадку посадові особи контрольно-ревізійної служби застосовують заходи адміністративного примусу, яким характерно:

а) як правило, несудове застосування передбачених законом або підзаконними адміністративно-правовими нормами примусових заходів владним рішенням уповноважених на те виконавчих органів (службових осіб);

б) застосування примусових заходів не всіма, без винятку виконавчими органами (службовими особами), а лише тими, які наділені спеціальними повноваженнями щодо здійснення адміністративної влади. Ця особливість пов'язана з тим, що заходи адміністративного примусу застосовуються до третіх осіб, тобто до тих, хто не безпосередньо підпорядкований повноважним виконавчим органам (службовим особам). Третіми особами виступають, як правило, громадяни;

в) заходи адміністративного примусу застосовуються з метою забезпечення дотримання не всіх адміністративно-правових норм, а тільки тих, що формулюють загальнообов'язкові правила поведінки у сфері законодавства з фінансових питань, які не мають відомчих кордонів (наприклад, правила безпеки дорожнього руху, забезпечення санітарної безпеки, правила дозвільної системи, природоохоронні правила тощо);

г) як правило, заходи адміністративного примусу застосовують виконавчі органи (службові особи), уповноважені на здійснення правоохоронних функцій у сфері державного управління (наприклад, органи внутрішніх справ, контрольно-наглядові органи тощо).

Вищевикладене характеризує адміністративно-правовий характер і стосується заходів адміністративного примусу.

Але в адміністративно-правовій літературі відзначається, що заходи адміністративного примусу не однорідні: вони поділяються на види. Найбільш часто ці заходи класифікують на заходи припинення, стягнення, адміністративно-запобіжні заходи, адміністративно-відновлювальні заходи, які застосовуються з метою відшкодування завданих збитків, відновлення колишнього стану речей. Тому види і розмір цих заходів залежать від характеру і розміру шкоди, завданої неправомірним вчинком. Не можна не погодитися із В.М. Бесчастним, що саме відомості контрольних органів є

одним із найважливіших джерел при виявленні ознак розкрадання [121, с. 243].

Положення про контрольно-ревізійну службу надає право призупиняти в межах своїх повноважень бюджетні асигнування, зупиняти операції з бюджетними коштами в установленому законодавством порядку, а також застосовувати та ініціювати застосування відповідно до закону інших заходів у разі виявлення порушень законодавства [133]. Доцільно ці повноваження розглядати як привід для порушення відповідного провадження. Тобто, самі по собі ці повноваження не мають жодного примусового характеру. Однак сам факт порушення перед відповідними органами питання про припинення бюджетного фінансування і кредитування центральних і місцевих органів державної виконавчої влади зобов'язує відповідні органи порушити таке провадження. Іншими словами, проігнорувати такий акт контрольно-ревізійної служби вони не вправі. Також цікава правова природа заходів про припинення бюджетного фінансування і кредитування. У фінансово-правовій літературі ми не знайдемо відповіді на це питання, зате в адміністративно-правовому аспекті ця проблема має наукове пояснення.

В адміністративно-правовій літературі серед заходів адміністративного примусу виділяються запобіжні заходи. Ю.П. Битяк стверджує, що адміністративне припинення – сукупність заходів державно-примусового припинення відповідних правопорушень, що розпочалися або готуються, поновлення порушених ними юридичних відносин, попередження шкідливих наслідків діянь, забезпечення умов для притягнення винних до відповідальності [18, с. 166-167]. Однак їх можна віднести до адміністративно-попереджувальних заходів, які своїм призначенням мають припинити протиправні дії і відвернути їхні шкідливі наслідки. Чинне законодавство й адміністративно-правові норми нерідко закріплюють за відповідними виконавчими органами (службовими особами) повноваження щодо зупинення або припинення діяльності підприємств і організацій у випадку порушення ними тих або інших загальнообов'язкових правил. Тому припинення бюджетного фінансування і кредитування суб'єктів, які використовують

бюджетні засоби і кредити з порушеннями чинного законодавства, слід розглядати як адміністративно-попереджувальні заходи.

Нормативні акти, що регламентують діяльність ГоловокРРУ, не деталізують підстав, які дадуть можливість їм притягати винних до відповідальності. Акти просто констатують наявність адміністративно-юрисдикційних повноважень ГоловокРРУ. Підстава застосування цих повноважень сформульована у ст. 164-2 КУАП: „Порушення законодавства з фінансових питань”. Стаття передбачає, що „приховування в обліку валютних та інших доходів, непродуктивних витрат і збитків, відсутність бухгалтерського обліку або ведення його з порушенням устанавленого порядку, внесення неправдивих даних до фінансової звітності, неподання фінансової звітності, несвоєчасне або неякісне проведення інвентаризацій грошових коштів і матеріальних цінностей, порушення правил ведення касових операцій, перешкоджання працівникам державної контрольно-ревізійної служби у проведенні ревізій та перевірок, невжиття заходів щодо відшкодування з винних осіб збитків від недостач, розтрат, крадіжок і безгосподарності – тягнуть за собою накладення штрафу від восьми до п'ятнадцяти неоподатковуваних мінімумів доходів громадян. Ті самі дії, вчинені особою, яку протягом року було піддано адміністративному стягненню за одне із правопорушень, зазначених у частині першій цієї статті, – тягнуть за собою накладення штрафу від десяти до двадцяти неоподатковуваних мінімумів доходів громадян” [20]. Таким чином, ця стаття містить декілька різноманітних складів. Однак, як не дивно, ні в адміністративно-правовій, ні у фінансово-правовій літературі юридичний аналіз цих складів не зроблений. Тому на практиці трапляються численні помилки у кваліфікації вчинків, передбачених диспозицією цієї статті [134].

Порядок притягнення до адміністративної відповідальності за порушення законодавства з фінансових питань регламентується КУАП досить детально, але Кодекс не дає можливості здійснити регулювання в межах одного акта, відсилаючи до Законів України: „Про підприємства в Україні”, „Про систему оподаткування”, „Про бухгалтерський облік та фінансову звітність в Україні”,

„Про фінансові послуги та державне регулювання ринків фінансових послуг”. Крім цього, провадження у справах про порушення законодавства з фінансових питань регулюється відповідно до законодавства України про адміністративні правопорушення та відомчих нормативних актів, що видало Головне контрольно-ревізійне управління України: „Про затвердження Порядку застосування статей 164-12 та 164-14 Кодексу України про адміністративні правопорушення органами державної контрольно-ревізійної служби в Україні” в редакції від 16 травня 2008 р. (наказ від 20.02.2002 р. № 54) [135], „Щодо притягнення до відповідальності підприємств (їх працівників) органами ДКРС” лист від № 13-14/1-710 від 06.11.2002, „Про посадових осіб ДКРС, які мають право приймати рішення за результатами ревізій (перевірок)” лист від 25.04.2003 № 12-18/122, „Щодо трактування окремих порушень” лист від 14.05.2003 № 12-18/186, „Щодо притягнення до адміністративної відповідальності органами ДКРС” лист від 04.08.2004 № 13-14/54, „Щодо притягнення до адміністративної відповідальності органами ДКРС” лист від 21.05.2007 р. № 25-14/373 [136; 137; 138; 139; 140].

Об'єктом правопорушень, передбачених у ст. 164-2 КУАП, є суспільні відносини у сфері управління економікою та у сфері власності.

Об'єктивна сторона правопорушень, передбачених коментованою статтею, полягає у вчиненні таких діянь:

- а) приховуванні в обліку валютних та інших доходів, непродуктивних витрат і збитків;
- б) відсутності бухгалтерського обліку або веденні його з порушенням встановленого порядку;
- в) внесенні неправдивих даних до фінансової звітності;
- г) неподанні фінансової звітності;
- д) несвоєчасному або неякісному проведенні інвентаризацій грошових коштів і матеріальних цінностей;
- е) порушенні правил ведення касових операцій;
- є) перешкоджанні працівникам державної контрольно-ревізійної служби у

проведенні ревізій та перевірок;

ж) невжитті заходів щодо відшкодування з винних осіб збитків від недостач, розтрат, крадіжок і безгосподарності [20].

До того ж, під бухгалтерським обліком необхідно розуміти процес виявлення, вимірювання, реєстрації, накопичення, узагальнення, зберігання та передачі інформації про діяльність підприємства зовнішнім та внутрішнім користувачам для прийняття рішень; фінансова звітність – це бухгалтерська звітність, що містить інформацію про фінансове становище, результати діяльності та рух грошових коштів підприємства за звітний період [141, с. 290-291].

Метою ведення бухгалтерського обліку і складання фінансової звітності є надання користувачам для прийняття рішень повної, правдивої та неупередженої інформації про фінансове становище, результати діяльності та рух грошових коштів підприємства. Бухгалтерський облік є обов'язковим видом обліку, який веде підприємство. Фінансова, податкова, статистична та інші види звітності, що використовують грошовий вимірник, ґрунтуються на даних бухгалтерського обліку.

Бухгалтерський облік та фінансова звітність ґрунтуються на таких основних принципах як: обачність – застосування в бухгалтерському обліку методів оцінки, що повинні запобігати заниженню оцінки зобов'язань та витрат і завищенню оцінки активів і доходів підприємства; повне висвітлення – фінансова звітність повинна містити всю інформацію про фактичні та потенційні наслідки господарських операцій та подій, здатних вплинути на рішення, що приймаються на її основі; автономність – кожне підприємство розглядається як юридична особа, відокремлена від її власників, у зв'язку з чим особисте майно та зобов'язання власників не повинні відображатися у фінансовій звітності підприємства; послідовність – постійне (із року в рік) застосування підприємством обраної облікової політики. Зміна облікової політики можлива лише у випадках, передбачених національними положеннями (стандартами) бухгалтерського обліку, і повинна бути



обґрунтована та розкрита у фінансовій звітності; безперервність – оцінка активів та зобов'язань підприємства здійснюється виходячи з припущення, що його діяльність тривав далі; нарахування та відповідність доходів і витрат – для визначення фінансового результату звітного періоду необхідно порівняти доходи звітного періоду з витратами, що були здійснені для отримання цих доходів (до того ж, доходи і витрати відображаються в бухгалтерському обліку та фінансовій звітності в момент їх виникнення незалежно від дати надходження або сплати грошових коштів) превалювання сутності над формою – операції обліковуються відповідно до їхньої сутності, а не лише виходячи з юридичної форми; історична (фактична) собівартість – пріоритетною є оцінка активів підприємства, виходячи з витрат на їх виробництво та придбання; єдиний грошовий вимірник – вимірювання та узагальнення всіх господарських операцій підприємства в його фінансовій звітності здійснюються в єдиній грошовій одиниці; періодичність – можливість розподілу діяльності підприємства на певні періоди часу з метою складання фінансової звітності.

Закон України „Про бухгалтерський облік та фінансову звітність в Україні” [54] для підтвердження правильності та достовірності даних бухгалтерського обліку та звітності передбачає проведення підприємствами, їх об'єднаннями та госпрозрахунковими організаціями (далі – підприємство) незалежно від форм власності інвентаризації майна, коштів і фінансових зобов'язань. Відповідальність за організацію інвентаризації несе керівник підприємства, який має створити необхідні умови для її проведення у стислі строки, визначити об'єкти, кількість і термін проведення інвентаризації, крім випадків, коли проведення інвентаризації є обов'язковим. Проведення інвентаризації є обов'язковим:

а) при передачі майна державного підприємства в оренду, приватизації майна державного підприємства, перетворенні державного підприємства в акціонерне товариство, а також в інших випадках, передбачених законодавством;

б) перед складанням річної бухгалтерської звітності, крім майна, цінностей, коштів і зобов'язань, інвентаризація яких проводилась не раніше 1 жовтня звітного року;

в) при зміні матеріально відповідальних осіб (на день прийому-передачі справ);

г) при встановленні фактів крадіжок або зловживань, псування цінностей (на день встановлення таких фактів);

д) за приписом судово-слідчих органів;

е) у разі техногенних аварій, пожежі чи стихійного лиха (на день після закінчення явищ);

є) при передачі підприємств та їх структурних підрозділів (на дату передачі). Інвентаризація може не проводитися у разі передачі підприємств та їх структурних підрозділів у межах одного органу, до сфери управління якого входять ці підприємства;

ж) у разі ліквідації підприємства. Порядок проведення інвентаризації регламентується Інструкцією з інвентаризації основних засобів, нематеріальних активів, товарно-матеріальних цінностей, грошових коштів і документів та розрахунків [143].

Касові операції – це операції підприємств (підприємців) між собою та з фізичними особами, що пов'язані з прийманням і видачею готівки під час проведення розрахунків через касу з відображенням цих операцій у відповідних книгах обліку. Правила ведення касових операцій визначаються Положенням про ведення касових операцій у національній валюті в Україні, затвердженим постановою Правління Національного банку України від 15.12.2004 р. № 637 [144, с. 60].

Головним завданням Головки КРУ є здійснення державного контролю за бухгалтерським обліком і звітністю в міністерствах, відомствах, державних комітетах, державних фондах, бюджетних установах, а також на підприємствах і в організаціях, які отримують кошти з бюджетів усіх рівнів та державних валютних фондів; розробка пропозицій щодо усунення виявлених

недоліків і порушень та запобігання їм надалі. Державний контроль здійснюється у формі ревізій і перевірок. Відшкодування з винних осіб збитків від недостач, розтрат, крадіжок і безгосподарності здійснюється відповідно до Порядку визначення розміру збитків від розкрадання, нестачі, знищення (псування) матеріальних цінностей, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 22.01.1996 р. № 116 [119, с. 351-353].

Підсумовуючи викладене, можна зазначити, що правові норми, які містяться у вищенаведених актах, становлять нормативну базу для адміністративно-процесуальної діяльності у справах про порушення законодавства з фінансових питань, яка оформлюється у провадження про адміністративні правопорушення зі специфічними особливостями, характерними для сфери її застосування – фінансової діяльності. Суб'єктивна сторона правопорушень, передбачених вказаною статтею, характеризується наявністю вини як у формі умислу, так і у формі необережності. Суб'єктами правопорушення є посадові особи підприємств, установ та організацій. Тому, доцільно сформулювати свою позицію стосовно поняття адміністративного проступку і його складу. Це слід робити на основі вже чітко визначених позицій щодо цієї проблеми в адміністративно-правовій науці, оскільки є багато різноманітних точок зору щодо окремих аспектів цієї проблеми. На наш погляд, найбільш вдало загальний підхід до поняття адміністративного проступку сформульовано у ст. 9 КУАП. Адміністративним правопорушенням (проступком) як підставою для адміністративної відповідальності визнається протиправна, винна (умисна або необережна) дія чи бездіяльність, яка посягає на державний або громадський порядок, власність, права і свободи громадян, на встановлений порядок управління і за яку законодавством передбачено адміністративну відповідальність. Адміністративне правопорушення характеризується низкою ознак. Передусім, ця дія або бездіяльність завжди винна. Вина як психічне ставлення особи до своєї поведінки і його наслідків може бути навмисною або необережною. Навмисна вина означає, що особа усвідомлювала протиправний характер своєї провини і передбачала її шкідливі

наслідки (ст. 10 КУАП – прямий умисел) або свідомо допускала настання цих наслідків (побічний умисел) [20; 145, с. 208-209]. На відміну від цього необережна вина проявляється тоді, коли особа, яка вчинила правопорушення, передбачала можливість настання шкідливих наслідків своєї дії чи бездіяльності, але легковажно розраховувала на їх відвернення, або не передбачала можливості настання таких наслідків, хоч повинна була і могла їх передбачити. Ступінь вини враховується при накладенні стягнення, звільненні від адміністративної відповідальності або передачі матеріалів про адміністративне правопорушення на розгляд громадськості.

Суб'єктами адміністративних правопорушень виступають громадяни або службові особи, які на момент вчинення адміністративного правопорушення досягли шістнадцятирічного віку. Особи, що діяли у стані крайньої необхідності, необхідної оборони або зперебували у стані неосудності, адміністративній відповідальності не підлягають. Іноземні громадяни і особи без громадянства, які перебувають на території України, підлягають адміністративній відповідальності на загальних підставах з громадянами України.

Питання про відповідальність за адміністративні правопорушення, вчинені на території України іноземними громадянами, що користуються імунітетом від адміністративної юрисдикції України, вирішується дипломатичним шляхом. Адміністративне правопорушення завжди протиправне, тобто дія чи бездіяльність, що його складає, завжди заборонена правовими нормами. Для кваліфікації провини аналізуються чотири групи ознак: ознаки об'єкта та об'єктивної сторони, ознаки суб'єкта та суб'єктивної сторони. В адміністративно-правовій науці під об'єктом проступку розуміють суспільні відносини, на які зазіхає протиправний вчинок. Розрізняють об'єкти: загальний, родовий, безпосередній. Розглядаючи з цих позицій об'єкти, що сформульовані в диспозиції ст. 164-2 КУАП, можна зробити висновок про те, що в статті поміщені провини з різними родовими об'єктами. Суб'єктивна сторона правопорушень, передбачених вказаною статтею, характеризується

наявністю вини як у формі умислу, так і у формі необережності [119, с. 351-353].

Окремо доцільно розглянути проступок, який проявляється в перешкоджанні працівникам контрольно-ревізійної служби у проведенні ревізій і перевірок. Враховуючи, що працівники цієї служби належать до службових осіб органів виконавчої влади, цей склад необхідно занести у главу 15 „Адміністративні правопорушення, що посягають на встановлений порядок управління”. Також є певні невизначеності в питаннях застосування адміністративної відповідальності за вчинки, передбачені у ст. 164-2. У тексті статті не визначено, хто є суб’єктом правопорушень, передбачених цією нормою. На наш погляд, у статті має бути чітко визначено, що відповідальність за ці вчинки несуть службові особи. Тому застосувавши п. 9 ст. 10 Закону України „Про державну контрольно-ревізійну службу в Україні” частину 2 цієї статті доцільно доповнити: „на керівників і інших службових осіб об’єктів, що ревізуються (перевіряються), – штрафу”.

Згідно зі ст. 234-1 КУАП, органи державної контрольно-ревізійної служби в Україні розглядають справи про адміністративні правопорушення, пов’язані з порушенням законодавства з фінансових питань. Від імені державної контрольно-ревізійної служби в Україні розглядати справи про адміністративні правопорушення і накладати адміністративні стягнення мають право начальники і його заступники: ГоловКРУ України, контрольно-ревізійних управлінь в Автономній Республіці Крим, областях, містах Києві і Севастополі.

Скарги на дії службових осіб контрольно-ревізійних підрозділів (відділів і груп) розглядають і рішення щодо них приймають начальники управлінь, до складу яких входять ці підрозділи. Скарги на дії службових осіб ГоловКРУ України і начальників контрольно-ревізійних управлінь в Автономній Республіці Крим, областях, містах Києві і Севастополі розглядає і рішення за ними приймає начальник ГоловКРУ України.

Звернення розглядаються і вирішуються в термін не більше одного

місяця від дня їх надходження, а ті, що не потребують додаткового вивчення, – не пізніше п'ятнадцяти днів від дня їх отримання. Якщо в місячний термін вирішити порушені у зверненні питання неможливо, посадова особа, яка його розглядає, встановлює необхідний термін для розгляду, про що повідомляється особі, яка подала звернення. При цьому загальний термін вирішення питань, порушених у зверненні, не може перевищувати 45 днів [146].

Скарга чи протест на постанову у справі про адміністративне правопорушення розглядає відповідний орган контрольно-ревізійної служби (посадова особа) у десятиденний термін від дня її надходження. Якщо буде встановлено, що постанову винесла посадова особа органу, неправомочна вирішувати цю справу, то така постанова скасовується і справа надсилається на розгляд до компетентного органу (посадової особи) у межах терміну встановленого статтею 38 КУАП, про що письмово повідомляють особу, яка подала скаргу. Подання в установлений строк скарги на постанову у справі про адміністративне правопорушення зупиняє її виконання до розгляду скарги. Винесення прокурором протесту зупиняє виконання постанови у справі про адміністративне правопорушення до розгляду протесту. У випадках незгоди юридичних або фізичних осіб із прийнятими рішеннями, вони можуть бути оскаржені до суду.

Розглянувши юрисдикційну діяльність органів державної контрольно-ревізійної служби в Україні, можна зробити такі висновки:

а) контрольно-ревізійна служба в Україні є найважливішим елементом державного контролю. За час свого існування ця служба відіграла велику роль у справі здійснення державного контролю за видатком грошових засобів і матеріальних цінностей, за станом і достовірністю бухгалтерського обліку і звітності в міністерствах, інших центральних органах державної виконавчої влади, державних установах і організаціях, а також на підприємствах, які фінансуються з бюджету;

б) контрольно-ревізійна служба входить у систему державної виконавчої влади, володіючи при цьому специфічними контрольними повноваженнями та

здійснюючи юрисдикційну діяльність. Ця діяльність займає значну частку в роботі контрольно-ревізійних органів та має свою специфіку, зумовлену застосуванням нормативних актів, що регламентують фінансову діяльність;

в) юрисдикційні повноваження контрольно-ревізійної служби доцільно поділити на дві групи:

1) щодо правової оцінки виявлених у процесі ревізій, перевірок та інспекцій фактів правопорушень і прийняття рішень у результаті цієї оцінки;

2) щодо правомочності у застосуванні санкцій на підставі зробленої правової оцінки.

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

Між провадженнями у справах про порушення законодавства з фінансових питань та провадженнями регуляторного процесу 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 процесу в даній сфері.

Одним зі стратегічних завдань України є здійснення комплексу системних перетворень та формування реальних внутрішніх передумов для вступу до Європейського Союзу, в тому числі і 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.

## **2.2. Адміністративно-правові засади діяльності органів внутрішніх справ щодо провадження у справах про порушення законодавства з фінансових питань**

Роль правових важелів у контексті запровадження українських економічних реформ надзвичайно важлива. І водночас правове регулювання зумовлює нагальну потребу посилення державного контролю за додержанням законодавства з фінансових питань [147, с. 136]. Тільки за перше півріччя 2008 року органи внутрішніх справ виявили 4,2 тис. порушень у бюджетній сфері [148, с. 7].

Для повного і всебічного аналізу такого правового явища, як провадження у справах про порушення законодавства з фінансових питань, важливе, а можливо, навіть ключове значення має дослідження адміністративно-процесуального статусу суб'єктів провадження. Ця проблема значуща як у теоретичному, так і практичному аспекті. Насамперед, це стосується чіткого окреслення кола осіб, які беруть участь у провадженні, а також з'ясування специфічних особливостей процесуальної діяльності окремих суб'єктів процесу провадження на різних його стадіях та етапах.

Наведені вище позиції стосувалися переважно суб'єктів матеріальних адміністративних правовідносин. Але з огляду на ті обставини, що процесуальні правовідносини виникають з приводу реалізації, у зв'язку з матеріальними правовідносинами і є похідними від них, доцільно застосувати ці теоретичні положення як підґрунтя для встановлення кола суб'єктів адміністративно-процесуальних правовідносин.

Продовжуючи аналіз досліджуваної проблеми, доцільно звернути увагу на особливості суб'єктивного складу провадження у справах про порушення законодавства з фінансових питань. Як відомо, у будь-якому адміністративному провадженні бере участь низка органів та осіб, які виконують різні процесуальні функції. Вони поєднуються загальним терміном „суб'єкти провадження”. Надалі розглядаючи зазначене питання з позиції



М.М. Тищенко щодо домінуючих учасників провадження, які представляють інтереси держави, виокремимо з числа суб'єктів провадження окрему групу – учасників провадження (у тому числі свідків) [149, с. 72].

Що стосується провадження у справах про порушення законодавства з фінансових питань, то домінуючими, організаційними його суб'єктами виступають державна контрольно-ревізійна служба, міліція (їх посадові особи) і суд. Щодо міліції, то вона наділена відповідними владними повноваженнями у сфері контролю фінансової діяльності, до яких належить право виступати ініціаторами порушення згаданого провадження. Тільки через процесуальну діяльність домінуючих органів можна досягти мети провадження – вирішити конкретну справу шляхом прийняття відповідного юридично вагомого рішення. Перелік державних органів, уповноважених здійснювати провадження у справах про порушення законодавства з фінансових питань, чітко визначено законом. Такі органи є обов'язковими суб'єктами провадження, і без них воно неможливе. Позиція міліції як учасника в адміністративному процесі щодо порушення законодавства з фінансових питань обмежена направленням для розгляду справи, у якій рішення приймається одностороннім волевиявленням домінуючого суб'єкта (державної контрольно-ревізійної служби), і тим, що у певному сенсі домінуючий суб'єкт несе відповідальність не тільки за свої правові дії, а й за те, що роблять учасники процесу [150, с. 289].

Крім домінуючих суб'єктів, є й інші. Одні з них беруть участь у провадженні у зв'язку з тим, що при розгляді справ зачіпаються їхні інтереси. Ось чому держава надала їм широкі права, що забезпечують можливість активної участі в розгляді справ і захисту власних прав і законних інтересів. Інші ж у результатах провадження не заінтересовані, але незалежно від цього залучаються до участі в ньому, оскільки це необхідно для з'ясування істини й більш повного, всебічного встановлення обставин справи. І перші, і другі не наділені владними функціями й не здатні самостійно приймати юридично вагомих рішень у справі. Цю групу суб'єктів провадження ми називатимемо

„учасники процесу” (провадження). Їх перелік і загальна характеристика закріплені у КУАП. Для зручності дослідження ми поділимо учасників провадження на дві підгрупи:

1) основні (заінтересовані) учасники, до яких треба віднести: а) осіб, які притягуються до відповідальності; б) представників осіб, які притягуються до відповідальності (представників за законом і за дорученням); в) захисників;

2) незаінтересовані учасники, або особи, які сприяють здійсненню провадження, до яких треба віднести: а) свідків; б) експертів, перекладачів; в) понятих.

Окремо можна було би порушити питання про таких суб'єктів, як юридичні особи, які досить часто заінтересовані в результатах провадження, оскільки це може стосуватися їхніх фінансових ресурсів. Однак проблема адміністративної відповідальності юридичних осіб остаточно ще не вирішена, крім того, вона більше пов'язана з матеріальним правом, а значить, не охоплюється об'єктом нашого дослідження. Тому обмежимося зауваженням, що законодавець прямо не передбачив можливості участі юридичних осіб у провадженні про порушення законодавства з фінансових питань як таких, що притягаються до відповідальності. Замість цього встановлено відповідальність посадовців. При цьому юридична особа може взяти участь у провадженні як учасник окремих процесуальних дій.

Взагалі ж можна відзначити, що в науковій літературі щодо провадження у справах про адміністративні правопорушення видам суб'єктів провадження та їхньому правовому статусу приділено значна уваги. Це цілком виправдано тому що: по-перше, ми маємо справу з процедурою застосування найбільш інтенсивного виду адміністративного примусу – адміністративної відповідальності, що передбачає і вимагає чіткої й однозначної регламентації дій всіх учасників провадження; по-друге, провадження у справах про порушення законодавства з фінансових питань є одним із найскладніших проваджень, а складність окремих процесуальних дій і провадження загалом тягне за собою різноманітність суб'єктів, кожному з яких притаманні свої

власні функції на окремій стадії, етапі чи в межах окремої процесуальної дії.

Дослідження суб'єктів провадження у справах про порушення законодавства з фінансових питань доцільно розпочати з домінуючих органів. Враховуючи, що адміністративно-процесуальні повноваження державної контрольно-ревізійної служби розглядались у попередньому розділі, основну увагу приділимо міліції. Саме вона виступає ініціатором порушення провадження у справі, мета цього провадження – вирішення конкретної справи – може бути досягнута лише через прийняття юридично вагомого рішення. Є ще одна доволі суттєва причина. Тоді як учасники провадження у справах про порушення законодавства з фінансових питань майже не відрізняються від учасників провадження у справах про адміністративне правопорушення, їхній правовий статус має суттєві відмінності.

Отже, домінуючий суб'єкт, або орган, який здійснює провадження – це обов'язковий суб'єкт будь-якого юрисдикційного чи процедурного адміністративного провадження, який, власне, організовує реалізацію провадження, значною мірою здійснює його й вирішує конкретну справу, а в багатьох випадках і порушує таке провадження за власною ініціативою. У більшості регуляторних проваджень ми маємо справу лише з одним домінуючим органом. У провадженнях у справах про адміністративні правопорушення ситуація інша. Тут до державних органів, що здійснюють провадження у справі, відносять органи й посадових осіб, уповноважених складати протоколи про адміністративне правопорушення, вирішувати справу про порушення й виконувати рішення. Виконання рішення у справах про порушення законодавства з фінансових питань не відрізняється від виконання рішення державним виконавцем в інших випадках, тому виконавців як учасників провадження ми окремо не розглядатимемо.

Щодо інших домінуючих суб'єктів, то суб'єктами провадження слід було б називати органи, уповноважені складати протоколи про порушення законодавства з фінансових питань і вчиняти інші процесуальні дії на першій стадії провадження, та органи, що розглядають (переглядають) такі справи й

виносять у них рішення.

Складання протоколу про правопорушення, безперечно, залишилось важливим актом у провадженні у справі, але водночас із тим є ціла низка процесуальних дій, які за своїм процесуальним значенням майже прирівнюються до складання протоколу. Деякі з них є специфічними і притаманними лише провадженню у справах про порушення законодавства з фінансових питань (наприклад, облікова політика підприємства), але навіть традиційні для провадження у справах про адміністративні правопорушення, в контексті порушень з фінансових питань, мають зовсім інше значення.

Справа в тому, що на першій стадії провадження у справах про адміністративні правопорушення адміністративний протокол є головним документом, де, як правило, фіксується достатня кількість інформації для вирішення справи за суттю. Вчинення інших процесуально вагомих дій на стадії порушення справи має на меті забезпечити складання протоколу і лише іноді добути й зафіксувати додаткову інформацію про правопорушення.

Що стосується справ про порушення законодавства з фінансових питань, тут протокол досить часто не може містити всієї інформації, необхідної для об'єктивного вирішення справи. Щоб її отримати, необхідно провести процесуальні дії з подальшим закріпленням їх результатів у відповідних процесуальних актах. Без складання протоколу проведення таких дій неможливе, але й протокол без них часто не дає змоги встановити об'єктивної істини і здійснити вирішення конкретної справи.

Ускладнення структури провадження спричинило й ускладнення його суб'єктивного складу. Так, у чинному КУАП законодавець називає дві групи домінуючих суб'єктів (хоча реально йдеться про вирізнення трьох груп повноважень), а саме: 1) посадові особи, уповноважені складати протокол та здійснювати провадження у справі про порушення законодавства з фінансових питань (органів внутрішніх справ, контрольно-ревізійної служби); 2) органи, уповноважені розглядати справи про порушення законодавства з фінансових питань (органи контрольно-ревізійної служби, суди).

Як видно з класифікації, повноваження органів внутрішніх справ зі складання протоколу й розгляду справи не співпадають з повноваженнями щодо здійснення провадження у справі.

На нашу думку, всі згадані суб'єкти здійснюють провадження у справах про порушення законодавства з фінансових питань. Дії щодо притягнення до адміністративної відповідальності є видом правозастосовної діяльності і владно-державний характер реалізації приписів правових норм відображається у застосуванні їх винятково органами, які наділені належною компетенцією [151, с. 238], що вимагає внесення доповнення до КУАП щодо розгляду адміністративних справ про порушення законодавства з фінансових питань виключно судами (Додаток Б).

Безперечно, спільною рисою всіх згаданих органів (посадових осіб) є те, що кожен із них діє в межах власної компетенції, яка охоплює певну частину провадження у справах про порушення законодавства з фінансових питань.

Розглянемо компетенцію як елемент правового статусу державних органів, що не лише заміняє правосуб'єктність у статусі недержавних органів, а й значною мірою характеризує інші його складники, зокрема щодо провадження у справах про порушення законодавства з фінансових питань.

Тут слід вести мову про три підгрупи повноважень працівників органів внутрішніх справ. Причому один підрозділ може бути наділений повноваженнями як однієї з груп, так і всіх трьох разом. Однак для послідовності розглянемо кожен з елементів класифікації: 1) посадові особи державної служби по боротьбі з економічними злочинами; 2) посадові особи підрозділу по боротьбі з організованою злочинністю; 3) інші посадові особи, уповноважені керівником органу внутрішніх справ (дільничні інспектори міліції, начальники відділень у складі відділів, управлінь, транспортних органів внутрішніх справ).

Саме ці посадовці можуть бути ініціаторами порушення провадження у справах.

Діюче законодавство дає змогу стверджувати, що до компетенції цих осіб

віднесено проведення всіх необхідних процесуальних дій на першій стадії провадження у справі.

Посадових осіб вказаних підрозділів слід розглядати як органи адміністративної юрисдикції. Між ними існують відповідні зв'язки, які можна розділити на вертикальні й горизонтальні. Причому вертикальні характерні насамперед для галузевих юрисдикційних органів, які наявні у структурі, що відрізняється чіткою підпорядкованістю [152].

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

Отже, посадові особи підрозділів державної служби по боротьбі з економічними злочинами, які безпосередньо виявили порушення законодавства з фінансових питань, – це службовці, метою діяльності яких є своєчасне припинення злочинів у сфері економіки та запобігання їм, аналіз і прогнозування криміногенних процесів в економіці та своєчасне інформування органів виконавчої влади, виявлення причин і умов, що сприяють вчиненню правопорушень у сфері економіки, вжиття заходів щодо їх усунення [153].

Цілком закономірно, що службовці, які постійно й безпосередньо здійснюють оперативне обслуговування об'єктів господарювання різних форм власності, аналізують стан злочинності, проводять у встановленому законом порядку перевірку матеріалів про корисливі зловживання, забезпечують захист фінансованих програм Уряду щодо розвитку галузей економіки України або окремих регіонів та сфери обслуговування населення від злочинних посягань у

державному, колективному і приватному секторах економіки, в яких досить часто трапляються порушення законодавства з фінансових питань взагалі. Розуміючи це, законодавець надав їм певні права щодо застосування заходів адміністративного припинення й попередження під час проведення контрольних заходів, а також визначив їхні повноваження, пов'язані із застосуванням адміністративної відповідальності за порушення законодавства з фінансових питань. Однак ці повноваження досить обмежені: працівники державної служби боротьби з економічною злочинністю мають право лише скласти протокол про адміністративний проступок, тобто їхня участь у провадженні обмежується. Посадовцям, відповідно, надана низка типових прав та обов'язків, пов'язаних безпосередньо зі складанням адміністративного протоколу. До таких слід віднести права: складати протокол; проводити опитування порушника і свідків; вимагати документи, необхідні для складання протоколу; підписувати протокол; обов'язок оголосити порушникові (під розписку) його законні права; обов'язок ознайомити порушника з протоколом і дати його на підпис, надати другий примірник.

Важливим, з нашої точки зору, є й те, що складати протокол про порушення законодавства з фінансових питань може не будь-яка посадова особа міліції, а лише та, яка безпосередньо виявила порушення законодавства з фінансових питань.

Це означає, що, склавши й належним чином оформивши адміністративний протокол, працівник міліції має направити його начальнику чи заступникові начальника органу внутрішніх справ. Водночас необхідно визначити термін „оформлення протоколу”, оскільки Закон України від 24 серпня 2008 р. № 586-VI „Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо вдосконалення регулювання відносин у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху” не дає його юридичного визначення. На нашу думку, доцільно доповнити Інструкцію з порядку оформлення адміністративних матеріалів (Додаток Ж).

Необхідно звернути увагу, що тільки посадові особи підрозділів

державної служби по боротьбі з економічними злочинами і підрозділу по боротьбі з організованою злочинністю, згідно з функціональними обов'язками, мають право складати протоколи про адміністративні правопорушення, передбачені у Розділі V Бюджетного кодексу [154].

Звернімо увагу на адміністративне затримання. Це захід, спрямований на забезпечення провадження у справі, який регламентується нормами КУАП [20]. Суттєвих особливостей в адміністративному затриманні, яке здійснюється в межах провадження у справах про порушення законодавства з фінансових питань, немає. Але для нас важливі його особливості. По-перше, аналіз КУАП дає можливість зробити певний висновок: оскільки адміністративне затримання має на меті припинення порушення законодавства з фінансових питань, установлення особи, яка його вчинила, а також складання протоколу про це порушення, якщо його неможливо скласти на місці вчинення, таке затримання має здійснювати посадові особи (органи), уповноважені складати цей адміністративний документ. По-друге, рішення про затримання може приймати лише обмежене коло працівників міліції – відповідні керівники органів внутрішніх справ та їх підрозділів, вичерпний перелік яких визначено КУАП, але безпосередньо ініціювати таке рішення має саме працівник міліції, який виявив ознаки порушення, що вимагає посилення громадського контролю. На наш погляд, доцільно внести доповнення до Положення про постійно діючі мобільні групи з моніторингу забезпечення прав і свобод людини та громадянина в діяльності органів внутрішніх справ (Додаток И). По-третє, затримання необхідно оформити окремим протоколом, форма якого затверджується МВС України, тобто разом з протоколом про порушення законодавства з фінансових питань співробітники міліції мають складати ще й протокол про адміністративне затримання у встановленій формі [104].

При цьому, необхідно зазначити, що в системі відомчих нормативних актів Державної контрольно-ревізійної служби в Україні, якій, згідно з КУАП, надано право розглядати адміністративні матеріали, складені органами



внутрішніх справ, немає відомчої інструкції з оформлення матеріалів про адміністративні правопорушення. На наш погляд, доцільно розробити та запровадити у практичну діяльність Інструкцію ГоловкиРУ щодо порядку оформлення матеріалів про адміністративні правопорушення (Додаток З), яка враховувала б особливості провадження за статтями 164-2, 164-12 та 164-14 КУАП. Запровадження порядку процесуального оформлення адміністративних матеріалів, з одного боку, підвищить професійний рівень розслідування порушень законодавства з фінансових питань, а з другого – підкреслить спеціалізацію конкретного державного органу.

Окремим видом домінуючих суб'єктів провадження у справах про порушення законодавства з фінансових питань виступають керівники органів внутрішніх справ. Основна мета діяльності цих службовців – управління міліцією на місцях. До їх відання належить, насамперед, організація діяльності ввіреного їм органу таким чином, щоби підпорядковані працівники, виконуючи свої службові обов'язки, максимально ефективно реалізувати політику МВС України щодо боротьби з економічними злочинами. До таких обов'язків входить загальне керівництво здійсненням проваджень у справах про порушення законодавства з фінансових питань, що відображено в опитуванні працівників міліції (Додаток В). Повноваження керівників органів внутрішніх справ або їхніх заступників можна розділити на три групи: 1) організаційні; 2) щодо розгляду матеріалів для направлення в органи контролю-ревізійної служби; 3) інші процесуально вагомі повноваження.

Чіткий перелік організаційних повноважень установити неможливо, тому що вони значною мірою мають неправовий характер. Однак, узагальнюючи, до них слід віднести:

а) перевірку матеріалів справи й прийняття рішення про необхідність додаткового розслідування у справі;

б) визначення особи, яка здійснюватиме розслідування у справі. Працівник, який здійснює перевірку законодавства з фінансових питань, виявивши правопорушення, має скласти адміністративний протокол і

направити його начальникові органу, а той, визначивши, що розслідування у справі необхідне, має вирішити, кому з уповноважених осіб його доручити;

в) прийняття рішення про направлення матеріалів адміністративної справи органів, уповноваженому здійснювати її розгляд.

Друга група – це комплекс повноважень, що забезпечують розгляд скарги на постанову щодо направлення. Повноваження щодо розгляду скарг мають лише керівники органів внутрішніх справ та їхні заступники. Повноваження на стадії оскарження окреслені вже згаданими організаційними діями щодо збору необхідних матеріалів і направлення до державної контрольно-ревізійної служби.

До інших процесуально вагомих повноважень, не пов'язаних із вирішенням справи, відносимо вчинення процесуальних дій, що мають особливо важливе значення й часто пов'язані з обмеженням прав людини. Вони здійснюються на першій стадії провадження й реалізуються через прийняття індивідуальних юридично значущих актів. До них передусім треба віднести прийняття рішення про адміністративне затримання.

Аналізуючи компетенцію посадових осіб міліції, які виступають домінуючими суб'єктами у провадженні у справах про порушення законодавства з фінансових питань, варто звернути увагу на те, що їхній процесуальний стан неоднозначний. Посадову особу можна визнати домінуючим суб'єктом за умови виконання нею функцій щодо здійснення провадження (вчинення дій у межах компетенції, у тому числі оцінка доказів, визначена законом).

На нашу думку, слід більше звернути увагу на докази. Докази у справах про адміністративні правопорушення щодо законодавства з фінансових питань мають свої особливості, що пов'язані з низкою чинників та умов.

Норми законодавства з фінансових питань мають бланкетний характер, що забезпечується відсилкою до численних нормативно-правових актів бюджетного, податкового, банківського й іншого законодавства. Ст. 251 КУАП вказує, що доказами у справі про адміністративне правопорушення є

будь-які фактичні дані, на основі яких у визначеному законом порядку орган (посадова особа) встановлює наявність чи відсутність адміністративного правопорушення, винність даної особи в його вчиненні та інші обставини, що мають значення для правильного вирішення справи. Ці два положення КУАП щодо порушень законодавства з фінансових питань вже містять деякі суперечності. Оскільки, по-перше, з одного боку, мова йде тільки про ті правопорушення, що передбачені даним Кодексом, а з іншого – протиправні дії розкриваються в інших законах й інших нормативно-правових актах органів виконавчої влади. Останні також визначають процедури й порядок одержання та закріплення різних доказів, які часто не тільки не співпадають з КУАП, але й суперечать йому.

По-друге, обставини справ про правопорушення, які ввійшли в КУАП, оцінюються й доводяться за правилами даного Кодексу. Більше того, існує розрив у часі між матеріальними суспільними відносинами, що виникають із моменту вчинення адміністративного правопорушення, і адміністративними процесуальними відносинами після того, як уповноважені на те органи одержать інформацію про вчинення правопорушення.

По-третє, цей розрив у часі, як правило, заповнюють контрольні (наглядові) органи виконавчої влади, діяльність яких здійснюється в процесі різних проваджень регуляторного адміністративного процесу. Докази у різних матеріалах перевірки збираються за правилами, які нагадують обставини, що підлягають доведенню, передбачені КУАП, але не відповідають їм. Після того, як у процесі контрольної (наглядової) діяльності будуть встановлені ознаки правопорушення, передбачені статтями КУАП, починається провадження у справах про адміністративні правопорушення в порядку й за правилами, встановленими КУАП. У зв'язку із цим виникає багато проблем, пов'язаних з оцінкою раніше отриманих доказів тощо.

Увага до цього питання зумовлена тісним взаємозв'язком контрольного (наглядового) провадження й провадження у справах про адміністративні правопорушення у фінансовій сфері. При цьому відбувається акцентування

уваги на одних видах доказів. Необхідність надання статусу доказів деяким документам, що утворюються у процесі контрольного (наглядового) провадження, зумовлена невизначеністю предмета доказування у фінансовій сфері, моменту порушення справи про адміністративне правопорушення, а також відсутністю закріплення в законі деяких джерел доказів. КУАП встановив, що докази мають бути зібрані на основі закону.

Розуміння адміністративного процесу як комплексного явища, у структуру якого входять такі різнопланові його форми, як адміністративне провадження й адміністративна процедура, дозволяють зробити висновок, що доведення в адміністративному процесі припускає збір, дослідження й оцінку всієї необхідної для розгляду справи інформації. Ця інформація може стосуватися як розгляду суперечки, конфлікту, тобто юрисдикційного провадження (доказу у провадженні у справах про адміністративні правопорушення), так і розгляду регуляторної справи (доказу в контрольному (наглядовому) провадженні, що в даний час не характерно органам внутрішніх справ.

Треба відмітити, що трактування процесу доведення виключає можливість збирання доказів працівником міліції, який не має права складати протокол у справі про адміністративне правопорушення. Виникає ще одна проблема: якого статусу набуває інформація, отримана під час контрольно-наглядових заходів. У теорії адміністративного права контроль та нагляд набули найбільш дискусійного характеру. Одна група вчених вважає, що контроль та нагляд – це тотожні поняття (Ярмакі Х.П., Малиновський В.Я., Ільїнський І.Л., Щетинін Б.В.), а інша група – що це зовсім різні за своїм значенням визначення (Ківалов С.В., Біла Л.Р., Чіркін В.Є., Андрійко О.Ф., Битяк Ю.А., Гаращук В.М.). Слід зазначити, що на законодавчому рівні, на відміну від теоретичних праць, поняття контролю та нагляду найчастіше не розмежовують [155, с. 58].

Розглянемо більш детально деякі положення Закону України „Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської

діяльності” [156]. У ст. 1 цього Закону вказується, що під „державним наглядом (контролем)” слід розуміти: „діяльність уповноважених законом центральних органів виконавчої влади, їх територіальних органів, органів місцевого самоврядування, інших органів (далі – органи державного нагляду (контролю)) в межах повноважень, передбачених законом щодо виявлення та запобігання порушенням вимог законодавства суб'єктами господарювання та забезпечення інтересів суспільства, зокрема належної якості продукції, робіт та послуг, прийнятного рівня небезпеки для населення, навколишнього природного середовища)” [156]. Як бачимо, під час прийняття цього закону, законодавці упустили той аспект, що поєднання контролю та нагляду на законодавчому рівні може призвести до непорозумінь, адже в теорії адміністративного права та в теорії державного управління досі тривають дискусії стосовно єдності та відмінностей контролю і нагляду.

Положення ст. 2 цього Закону вказує сферу застосування цього закону, а саме: „Дія цього Закону поширюється на відносини, пов'язані зі здійсненням державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності” [156]. Водночас ч. 2 цієї статті робить застереження: „Дія цього Закону не поширюється на відносини, що виникають під час здійснення заходів валютного контролю, митного контролю на кордоні, контролю за дотриманням бюджетного законодавства та використанням державного та комунального майна, банківського і страхового нагляду, інших видів спеціального державного контролю за діяльністю суб'єктів господарювання на ринку фінансових послуг, а також оперативно-розшукової діяльності, дізнання, прокурорського нагляду, досудового слідства і правосуддя” [156].

Виходячи з цього визначення, органи нагляду та контролю такої сфери, як фінансова діяльність, мають право виконувати як функції контролю, так і функції нагляду, тобто виникає досить цікава ситуація щодо проблем розмежування статусу, повноважень та юрисдикції цих органів, а також щодо того, які з визначених законом повноважень слід виконувати, не поєднуючи їх із повноваженнями, що за своєю природою їм не належать.

Реалії чинного законодавства дозволяють говорити про діяльність з одержання доказів і при проведенні неюрисдикційних заходів, наприклад, при проведенні контрольної перевірки. Її проведення не означає, що особа, щодо якої здійснюються контрольні-наглядні заходи, буде притягнута до відповідальності.

Тенденції вдосконалення законодавства свідчать про те, що доказова діяльність може здійснюватися при розгляді справи, яка не має характеру суперечки. Наприклад, ст. 124 Бюджетного кодексу України говорить про докази в адміністративній справі як акт ревізії та додані до нього документи.

Таким чином, доказовою є будь-яка діяльність, якщо вона спрямована на дослідження й установлення фактичних обставин розглянутої адміністративної справи незалежно від того, чи має вона юрисдикційний або регуляторний характер. Розширення сфери застосування доказів дозволить поширити і її основні принципи на діяльність, не пов'язану із застосуванням заходів відповідальності, а саме: розгляд як докази тільки тих фактичних даних, що отримані у встановленому законом порядку й ustalеним способом. Як докази, може бути використана інформація, яку законодавець допускає до використання як доказ. При цьому інформація має бути значущою для всебічного, об'єктивного, правильного розгляду справи. Це дозволить установити додаткові механізми захисту прав і свобод фізичних та юридичних осіб у процесі проведення перевірок і здійснення провадження у справах про адміністративні порушення, які складно відокремити від контрольні-наглядних заходів. Особа, що перевіряє, буде знати, яку інформацію не вправі вимагати контролюючий або юрисдикційний орган, що повністю відповідали духомі вказаного Закону [156].

Цій меті служить і встановлення предмета доказування. У теорії юридичних доказів під предметом доказування розуміють сукупність юридичних фактів, тобто обставин, що мають правове значення, які необхідно встановити для правильного розгляду справи [5, с. 37-38]. КУАП встановлює, що у справі про адміністративні правопорушення з'ясуванню підлягають: 1)

наявність події адміністративного правопорушення; 2) особа, що зробила протиправні дії (бездіяльність), за які чинний Кодекс або Закон України передбачає адміністративну відповідальність; 3) винність особи у вчиненні адміністративного правопорушення; 4) обставини, що пом'якшують адміністративну відповідальність і обставини, що обтяжують адміністративну відповідальність; 5) характер і розмір збитку, заподіяного адміністративним правопорушенням; 6) обставини, що виключають провадження у справі про адміністративне правопорушення; 7) інші обставини, що мають значення для правильного розгляду справи, а також причини й умови вчинення адміністративного правопорушення. Не допускається розширення переліку обставин, що підлягають доведенню.

КУАП визначає докази як будь-які фактичні дані, на підставі яких суддя, орган, посадова особа, у провадженні яких перебуває справа, встановлюють наявність або відсутність події адміністративного правопорушення, винність особи, яка притягується до адміністративної відповідальності, а також інші обставини, що мають значення для правильного розгляду справи. Ці дані встановлюються протоколом про адміністративне правопорушення, іншими протоколами, передбаченими КУАП, поясненнями особи, щодо якої ведеться провадження, показаннями потерпілого і свідків, висновками експерта, іншими документами, а також показниками спеціальних технічних засобів, речовими доказами.

Питання про протокол, що фіксує вчинення адміністративного правопорушення, взагалі є проблемним. Нерідко суб'єкти адміністративної юрисдикції одержують неякісні протоколи про адміністративні правопорушення. Проведені МВС України дослідження юрисдикційної діяльності показали, що за 2007 рік було зареєстровано 4752 скарг і звернень громадян на неправомірні дії працівників міліції, 1205 протестів прокурорів, 445 подань прокуратури на порушення адміністративного законодавства [134].

Окремою групою доказів у провадженні у справах про адміністративні правопорушення є пояснення. У теорії ця група ділиться на декілька видів

таких доказів: а) інформація, отримана від осіб, зобов'язаних надавати інформацію про обставини, що входять у предмет доведення; б) пояснення особи щодо якої ведеться провадження у справі про адміністративне правопорушення; в) пояснення потерпілого; г) пояснення свідків [5, с. 79-80].

Останні три елементи досить повно закріплені в КУАП. Перший же має деякі особливості, які необхідно відзначити. Особливе становище осіб, які зобов'язані повідомляти про факти правопорушень, пов'язане з тим, що такі особи не є сторонами адміністративного процесу взагалі й провадження у справі про адміністративне правопорушення зокрема. Їхня роль зводиться до надання допомоги суб'єктові адміністративної юрисдикції у встановленні істини у справі. Вони повідомляють про факти, які стали їм відомі або з певних джерел, або впливають із виконання ними контрольних функцій. Щодо цього їхній статус близький до статусу свідків. Як і свідки, вони відповідають за невиконання цього обов'язку. Однак виділення їх в особливу групу пов'язане з тим, що виявлення факту правопорушення й доведення його до відома суб'єкта адміністративної юрисдикції входить у службові обов'язки такої особи, цей обов'язок закріплюється в нормативно-правовому акті, що регулює правовий статус таких осіб. У провадженні у справі про порушення законодавства з фінансових питань до цієї категорії відносяться уповноважені банків, окремі учасники фондового ринку. Однак їхній статус, як правило, не врегульований, як не врегульований і механізм виконання ними такого обов'язку.

Банківські службовці наділені повноваженнями на проведення перевірок операцій резидентів і нерезидентів за допомогою: а) реалізації права запитувати всі документи й інформацію про здійснення валютних операцій у своїх клієнтів; б) передачі матеріалів при виявленні порушень валютного законодавства. Однак ці повноваження закріплені в різних нормативно-правових актах. Про всі виявлені порушення валютного законодавства в десятиденний строк з часу виявлення повідомляють у Національний банк України, хоча обґрунтовано повідомити про порушення валютного



законодавства уповноважений банк може тільки після того, як факт порушення валютного законодавства підтвердять митні органи (на основі процедури, встановленої Митним кодексом України), Міністерство фінансів України (на основі процедур, встановлених Урядом) або судові органи. Акціонерні товариства на ринку цінних паперів зобов'язані здійснювати контроль за виконанням своїми учасниками (членами) законодавства про захист прав і законних інтересів інвесторів на ринку цінних паперів, а також направити матеріали за скаргою й заявою в правоохоронні органи відповідно до їхньої компетенції для розгляду.

Таким чином, показання такого виду уповноважених органів, які фактично виконують посередницькі функції між суб'єктом адміністративної юрисдикції й суб'єктом господарювання, не завжди засновані на законі. Порядок направлення повідомлень про виявлені порушення регулюється на відомчому рівні. Необхідно закріпити у відповідних законах норми, що регулюють порядок складання повідомлень, їх направлення у відповідний орган адміністративної юрисдикції та прийняття цих пояснень як докази.

Пояснення особи щодо якої ведеться провадження у справі про адміністративне правопорушення, показання потерпілого й свідків – це відомості, що стосуються справи й повідомлені згаданими особами в усній або письмовій формі. У ст. 280 „Обставини, що підлягають з'ясуванню при розгляді справи про адміністративне правопорушення” КУАП необхідно закріпити положення, які мають сприяти встановленню істини у справі, що, на нашу думку, доцільно доповнити юридично визначеними термінами (Додаток Б).

Здійснення провадження у справах про порушення фінансового законодавства, як правило, вимагає спеціальних знань співробітників міліції у сфері фінансового аналізу, бухгалтерського обліку й звітності, аудита тощо. Природно, що таким обсягом знань дільничний інспектор міліції, начальник або заступник з оперативної роботи відділення у структурі органа внутрішніх справ може не володіти. У зв'язку із цим важливість проведення експертизи

стає очевидною, тим більше, що КУАП передбачив цілий етап у стадії порушення справи про адміністративне правопорушення, присвячений проведенню експертиз.

Право призначення експертизи належить органів, посадовій особі, у провадженні якої перебуває справа. Уповноважений орган встановлює підстави для призначення експертизи; визначає експерта; формулює питання, поставлені перед ним; перелік матеріалів, наданих у розпорядження експерта. Однак питання, поставлені перед експертом, і його висновок не можуть виходити за межі його спеціальних знань.

Висновок експерта не є обов'язковим для судді, органу, посадової особи, у провадженні яких перебуває справа про адміністративне правопорушення, однак незгода з висновком експерта має бути мотивована. На нашу думку, доцільно внести доповнення до ст. 273 КУАП, доповнивши її окремою частиною (Додаток Б).

Законодавство під речовими доказами у справі про адміністративне правопорушення розуміє знаряддя вчинення або предмети адміністративного правопорушення, у тому числі знаряддя вчинення або предмети правопорушення, що зберегли на собі його сліди. У даному випадку доцільно внести доповнення до ст. 251 КУАП “Докази” (Додаток Б).

Документи визнаються доказами, якщо відомості, викладені або засвідчені в них організаціями, їхніми об'єднаннями, посадовими особами й громадянами, мають значення для провадження у справі про адміністративне правопорушення. Форма фіксації відомостей може бути різною: письмовою, у формі матеріалів фото-, звуко- і відеозапису, інформаційних баз і банків даних та інших носіїв інформації. Для розгляду справ про порушення законодавства з фінансових питань до письмових доказів доцільно віднести відомості про обставини, що мають значення для адміністративної справи, установчі документи організації, акти, договори, довідки, свідоцтва, ділова кореспонденція, інші документи й матеріали, у тому числі отримані за допомогою факсимільного, електронного чи іншого зв'язку або іншим

способом, що дозволяє встановити вірогідність документа.

У зв'язку з вищевикладеним необхідно звернути увагу на специфіку, електронних документів як джерел доказів. Тенденція до розширення застосування електронного документообігу робить це питання дуже актуальним, тому що існуючий підхід до самого поняття документа як до матеріального носія із зафіксованою на ньому інформацією не відображає того факту, що інформація, яка утримується в електронному документі, може бути саме відірваною від матеріального носія (наприклад, електронні повідомлення). До того ж, і процесуальні дії можна робити не з матеріальним носієм, а із самою інформацією, що утримується в електронному документі, тому значущим є не сам носій, а інформація.

У літературі зустрічається думка, що інформація, яка може становити зміст електронного документа, не відрізняється від інформації, яка може становити зміст інших видів документів, наприклад „паперових”. Тому ознакою електронного документа є його форма [157, с. 11-12]. При цьому, розглядаючи електронний документ як джерело доказів, необхідно пред'являти до нього всі вимоги як до доказів. Під електронним документом як джерелом доказу розуміються відомості про обставини, що підлягають встановленню у справі, записані на магнітний, оптичний, магнітооптичний накопичувач, карту пам'яті або інший подібний носій, отримані з дотриманням процесуального порядку їхнього збору [157, с. 17-18].

Суттєвим питанням у дослідженні документів як доказів у справі про адміністративне правопорушення є визначення правового статусу підсумкового акта перевірки. Його статус ніде не закріплено. Окремо слід зазначити, що Х.П. Ярмачі виділяє такий своєрідний „синтез” нагляду та контролю у вигляді „контрольно-наглядової діяльності”, загальний характер якої зумовлений насамперед наявністю для будь-якого виду діяльності управлінських аспектів. Якщо для реалізації виконавчої влади управлінський аспект є переважаючим, тобто є метою, то законотворчість і здійснення правосуддя є також неможливими без управління [158, с. 26].

Для того, щоб документ містив доказову базу, він має відповідати деяким критеріям: 1) документ повинен бути виданий у межах повноважень органу; 2) якщо цього вимагає законодавець, документи повинні бути видані у встановленому порядку і з дотриманням установленної форми; 3) зафіксована у документі інформація повинна мати значення для справи. Не будуть законними дії посадової особи, яка використовує норми, що містяться в таких правових актах управління, як листи, телеграми тощо.

Акт перевірки повинен містити законодавчо закріплені реквізити, бути підписаним як особою, яка його склала, так й особою, щодо якої складений акт. Акт перевірки повинен містити заперечення й пояснення особи, щодо якої він складений, у ньому мають бути закріплені всі виявлені порушення, із вказівкою статей законів, які були порушені, а також обставини вчинення порушення. Процесуальні вимоги до акта перевірки, до порядку його складання мають бути обов'язковими, а їх порушення є підставою для визнання акта перевірки недійсним.

Особливістю провадження у справах про порушення законодавства з фінансових питань є те, що основну роль в одержанні доказової інформації відіграють саме письмові джерела, документи. Ця точка зору підтверджується наявністю такої форми проведення контрольного (наглядового) провадження, як документальна перевірка й винесення рішення за підсумками розгляду документів. Тобто прийняття юрисдикційного акта на підставі єдиного виду доказів – документів [5, с. 95-96].

Проте теорія виробила правила оцінки документів як джерела доказів, а саме – необхідність перевірки документів (його дійсності, дотримання правил складання документа тощо); співставлення документів з іншими доказами у справі.

Однак провадження у справах про порушення законодавства з фінансових питань має певні особливості. Основні процесуальні дії щодо збору, закріплення, дослідження доказів обставин, що входять у предмет доведення, здійснюються у процесі контрольного (наглядового) провадження, при цьому

зазначені правила оцінки документів не завжди дотримуються. Тому на законодавчому рівні необхідно закріпити обов'язковість з'ясування таких питань, як дійсність документів, їх джерело, вірогідність відомостей, що відображені в документі, дотримання реквізитів документа, дотримання процедурних вимог зі складання або прийняття документа, відношення документа до справи, яка розглядається. У такому випадку документи, розглянуті під час контрольно-наглядових заходів, матимуть преюдиціальну чинність для подальшого провадження у справі, що, як правило, здійснює той орган, який проводив контрольні перевірки.

Діяльність зі збору, дослідження й оцінки доказів можлива за наявності порушеної справи про адміністративне правопорушення. Самі підстави й приводи для порушення справи надалі або входитимуть у предмет доведення, або розглядатимуться 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.

Підстави для порушення адміністративного провадження можуть відрізнятися одна від одної, мати свою специфіку залежно від сфери застосування адміністративно-правової норми. Розрізняють фактичні підстави для порушення справи про адміністративне правопорушення, формальні або процесуальні підстави й реальні підстави.

До першої групи належить факт вчинення особою діяння, що містить ознаки адміністративного правопорушення.

До другої групи – підстави, передбачені адміністративним законодавством, тобто наявність норми, що закріплює склад правопорушення.

До третьої – відомості про провину, що надходять до особи, яка здійснює контроль за дотриманням відповідних правил. Початку адміністративного розслідування передують одержання інформації про діяння, що має ознаки провини, тому що латентне, тобто невиявлене порушення норми не викликає

адміністративно-процесуальних відносин. Таке поняття, як „виявлення адміністративного правопорушення”, може вважатися початком провадження у справі лише як окремий випадок, а саме – коли наявні всі елементи складу правопорушення. Але в цьому випадку адміністративне розслідування фактично ігнорується, тому що співпадає зі складанням протоколу. Якщо визнати складання протоколу первісною процесуальною дією, то необхідно буде визнати імовірнісний, а не достовірний характер відомостей, що знаходяться в ньому, які згодом перевірятимуть.

Це також актуально й при проведенні контрольних і наглядових перевірок, коли одержання інформації про порушення законодавства відбувається в процесі її проведення, ій до моменту складання протоколу про адміністративне правопорушення може пройти достатня кількість часу, причому в цей період можуть проводитися різні процесуальні дії, наприклад, прийняття пояснень свідків, проведення експертиз тощо. При цьому поєднання контролю та нагляду в Законі України від 5 квітня 2007 р. „Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності” [156], які відрізняються за своїми: теоретичними визначеннями; методами здійснення; суб'єктами, котрі уповноваженні на реалізацію контролю та нагляду; призначенням контролю та нагляду, не дає достатніх підстав сподіватися на внесення відповідних змін. Тому доцільно прийняти точку зору вчених (Ярмакі Х.П., В.Б. Авер'янова, О.Ф. Андрійко, О.М. Бандурки, Ю.П. Битяка, В.М. Плішкіна, О.В. Марцеляка, В.М. Паращука та ін.) [159; 160], що дало би можливість законодавчо закріпити „контрольно-наглядову діяльність” та законодавчо визнати документи, які складаються внаслідок вказаної діяльності.

Беручи до уваги, що закон не містить вказівок про неприпустимість проведення процесуальних дій до початку провадження у справі про адміністративні правопорушення, це питання варто розглядати позитивно за наявності таких умов:

- 1) заходи встановлення, одержання інформації відповідають засобам

встановлення фактичних даних у справах про адміністративні правопорушення;

2) процесуальні дії, у результаті яких отримані фактичні дані, відповідають процесуальним діям, передбаченим законодавством про адміністративні правопорушення.

Проведене дослідження правового статусу органів внутрішніх справ щодо провадження у адміністративних справах про порушення законодавства з фінансових питань дозволяє зробити такі висновки:

Залишається невирішеним питання про допустимість використання у провадженні у справі про адміністративне правопорушення інформації, виявленої в процесі адміністративної діяльності (наглядової або контрольної) засобами, не передбаченими законодавством про адміністративні правопорушення, але передбаченими іншими нормативно-правовими актами (Бюджетним кодексом України, Законами України „Про ринок цінних паперів”, „Про міліцію”, „Про оперативно-розшукову діяльність”).

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

### **2.3. Забезпечення законності судами загальної юрисдикції у провадженнях у справах про порушеннях законодавства з фінансових питань**

Відповідно до Конституції України (ст.ст. 6, 126, 129) державна влада в Україні здійснюється на засадах її поділу на законодавчу, виконавчу та судову.

Особливе положення судів у державному механізмі України визначається завданням, що поставлені перед ними, відповідальними обов'язками, характером діяльності, у процесі якої можуть бути суттєво зачеплені (захищені або незахищені) права і свободи громадян, права і законні інтереси різних установ, організацій, підприємств [161, с. 96].

Незалежність і недоторканність суддів гарантуються Конституцією та законами України, зокрема Законами України від 7 лютого 2002 року № 3018-III „Про судоустрій України” та від 15 грудня 1992 року № 2862-XII „Про статус суддів”. Такими гарантіями є: здійснення правосуддя виключно судами; особливий порядок призначення, обрання, притягнення до відповідальності та звільнення суддів; здійснення правосуддя відповідно до встановленої законом процедури; таємниця прийняття судового рішення і заборона її розголошення; обов'язковість судового рішення; недопустимість втручання у здійснення правосуддя, впливу на суд або суддів у будь-який спосіб, неповаги до суду та встановлення відповідальності за такі діяння; особливий порядок фінансування та організаційного забезпечення судів; належне матеріальне та соціальне забезпечення суддів, а також визначені законом засоби забезпечення особистої безпеки суддів, їхніх сімей, майна та інші засоби їх правового захисту; функціонування органів суддівського самоврядування [162].

Орган адміністративної юрисдикції на стадії розгляду справи та винесення постанови розглядає і вивчає матеріали адміністративної справи, й з урахуванням обставин справи, а також особи правопорушника – виносить постанову у справі. Як зазначали теоретики адміністративного права, які



досліджували проблеми інституту адміністративної відповідальності, саме на цій стадії найбільш повно реалізуються мета і завдання адміністративного провадження, найбільш яскраво проявляються його особливості. Ця стадія є головною, і їй підпорядковуються всі попередні стадії провадження у справах про порушення законодавства з фінансових питань.

Аналіз цієї стадії провадження у справах про адміністративні правопорушення дає підстави виділяти найактуальнішу проблему, що постала зараз як перед законодавцем, так і перед вченими та практиками, що розробляють проект Кодексу України про адміністративні проступки. Це проблема органу, до компетенції якого входить розгляд справ про адміністративні правопорушення. З одного боку, ст. 124 Конституції передбачає, що правосуддя в Україні здійснюють виключно суди. Юрисдикція судів поширюється на всі правовідносини, що виникають у державі. Делегування функцій судів, а також привласнення цих функцій іншими органами чи посадовими особами не допускається. З цього випливає, що розгляд справ про адміністративні правопорушення з фінансових питань підпадає під юрисдикцію судів.

Судді є суб'єктами провадження у справах про порушення законодавства з фінансових питань. Мета їхньої діяльності – здійснення правосуддя. Вони виконують важливі функції щодо вирішення завдань зміцнення законності і правопорядку, послідовного викорінення різноманітних правопорушень, у тому числі й адміністративних. КУАП передбачає можливість вирішення справ щодо порушення законодавства з фінансових питань у судовому порядку. На законодавчому рівні чинний КУАП усунув усі суперечності й чітко визначив компетенцію судових органів стосовно притягнення до адміністративної відповідальності за порушення законодавства з фінансових питань.

Суди вирішують усі справи про порушення законодавства з фінансових питань, які чинили особи віком від шістнадцяти до вісімнадцяти років. Вони є останньою інстанцією при оскарженні постанов у справах про порушення

законодавства з фінансових питань. До суду можна оскаржити постанову, винесену державним органом, незалежно від того, чи була вона оскаржена до інших органів. Таким чином, до відання судів у царині фінансового права належать розгляд і вирішення чітко окресленого кола справ про порушення законодавства з фінансових питань.

Необхідно відзначити, що природу діяльності судді в адміністративному провадженні у правовій літературі тлумачать по-різному. Так щодо цього, Є.С. Павлова дійшла висновку, що, застосовуючи заходи адміністративного стягнення за адміністративні провини, суддя здійснює не виконавчо-розпорядницьку діяльність, а функції правосуддя, і в даному випадку немає можливості оскарження постанови у справі. І.А. Галаган прирівнював діяльність судді щодо розгляду адміністративних справ до аналогічної діяльності посадових осіб органів державного управління.

В.Л. Коваль додержує позиції, що адміністративне судочинство виступає модифікацією звичайного правосуддя, оскільки суд не є органом управління. Характеристика суду (судді) як управлінського органа призводить до ігнорування принципу розмежування функцій державного управління і правосуддя [101 с. 117]. Дискусія з приводу цього є наслідком суспільно-політичних змін у державах, що виникли на території Співдружності незалежних держав [163, с. 14].

Саме остання позиція є, на нашу думку, найбільш об'єктивною як з точки зору теорії, так і практики, що склалася. Адже лише чітке розмежування правосуддя й діяльності органів виконавчої влади забезпечить можливість конкретним суддям кваліфіковано розглядати більшість справ про порушення законодавства з фінансових питань і приймати щодо них об'єктивні, обґрунтовані, законні рішення, які відповідають вимогам КУАП. Такий підхід тільки посилює гарантії об'єктивного розгляду судом справи на стадії її оскарження, оскільки тоді видно, що рішення державного органу виконавчої влади переглядає судовий орган, який організаційно від нього не залежить.

Однак у даний час КУАП не регулює конкретні повноваження суду у

провадженні у справі про порушення законодавства з фінансових питань, отже, вони не відрізняються від аналогічних повноважень у справі про адміністративне правопорушення. Але слід звернути увагу на певні питання. По-перше, суд на відміну від державних органів має всі правові підстави застосовувати у справах про порушення законодавства з фінансових питань до осіб віком від шістнадцяти до вісімнадцяти років заходи впливу, передбачені у ст. 24<sup>1</sup> КУАП, а отже, і виносити постанови про застосування заходів впливу до неповнолітніх [20]. По-друге, суд не є органом, уповноваженим здійснювати дізнання у справах про порушення законодавства з фінансових питань, а тому логічно припустити, що він не вправі винести постанови про порушення кримінальної справи щодо порушення фінансового законодавства. Ось чому у процесі розгляду справи про адміністративне правопорушення при виявленні ознак злочину суд має винести постанову про закриття справи й направити матеріали відповідному органу, а той уже вирішує питання про порушення кримінальної справи поза межами такого провадження.

У систему суб'єктів адміністративно-процесуальної діяльності щодо порушень законодавства з фінансових питань входять з одного боку, суди загальної юрисдикції, що розглядають справи, які виникають із адміністративно-правових відносин у фінансовій сфері, органи виконавчої влади, що виступають і як суб'єкти провадження у справах про адміністративні правопорушення, і як суб'єкти контрольного (наглядового) провадження, та їхні посадові особи, а також інші уповноважені органи; з іншого боку, безпосередні учасники провадження у справах про адміністративні правопорушення й контрольного (наглядового) провадження.

Участь судів зумовлена низкою чинників.

Насамперед це – активна роль у юрисдикційній діяльності контролюючих органів, тому що, як правило, у процесі їхньої діяльності виявляються й адміністративні правопорушення, і інші порушення законодавства.

По-друге, – позбавлення певних суб'єктів права розглядати справи про адміністративні правопорушення й виносити постанови про призначення

адміністративних стягнень.

По-третє, – поява нових суб'єктів із наданням їм права провадження у справах щодо порушень бюджетного законодавства, що тісно переплітаються з порушенням законодавства з фінансових питань.

По-четверте, – домінування принципу презумпції невинуватості міняє погляд на правове становище судів, органів виконавчої влади, органів прокуратури тобто на всю систему суб'єктів адміністративно-процесуальної діяльності загалом [164, с. 71; 165] (Таблиця 2.1.).

Таблиця 2.1.

**Динаміка  
адміністративної діяльності правоохоронних органів  
за 2006-2007 рр.**

№ п/п	показник / рік	2006 <sup>7</sup>	2007 <sup>8</sup>	%
1.	Кількість виявлених правопорушень <sup>9</sup>	7182,3	9401	23,6
2.	Кількість правопорушень, розглянуто судами	3359,9	3489	3,7
3.	Кількість правопорушень, опротеснованих прокуратурою	1015	1512	48,9
4.	Кількість постанов, скасованих судами	137	166	21,1

Усе це зумовлює, насамперед, зростання ролі судових органів у провадженні у справах про адміністративні правопорушення та говорить про доцільність розгляду суперечки, яка впливає із адміністративно-правових відносин у сфері фінансової діяльності судами загальної юрисдикції. Детальна регламентація судового процесу в адміністративних справах і точне виконання судом усіх процесуальних вимог гарантує об'єктивне, всебічне встановлення фактичних обставин справи і винесення на цій основі законного і обґрунтованого рішення, тобто здійснення правосуддя.

Правосуддя – це специфічна форма здійснення владних повноважень

<sup>7</sup> Показник за 2006 рік взято із вказівки МВС України від 17 лютого 2006 р. № 2396/ВР „Про стан застосування адміністративного законодавства органами внутрішніх справ України у 2005 році”.

<sup>8</sup> Показник за 2007 рік взято із огляду МВС України від 1 лютого 2008 р. № 3315 „Про стан адміністративно-штрафної практики в органах внутрішніх справ України за 2007 рік.”.

<sup>9</sup> Показники за 2006 та 2007 роки визначаються у тисячах штук.

органами судової влади, що завершується прийняттям судових рішень [121, с. 50-51]. Суб'єктом здійснення правосуддя в адміністративних справах є не будь-який державний орган, а лише суд, який володіє тільки йому належними можливостями впливу на поведінку людей і процеси, що відбуваються в суспільстві. Суд при розгляді адміністративної справи зобов'язаний перевірити відповідність Законові актів, прийнятих державним чи іншим органом. У даному випадку передбачена форма конкретного контролю суду за змістом підзаконного акта при розгляді конкретної справи і це є невід'ємною ознакою правосуддя, яке мають здійснювати суди. На наш погляд, спеціалізація суддів щодо конкретних категорій справ забезпечить вирішення окремих категорій справ і юридичних спорів найбільш компетентними спеціалістами, що дозволить дати їм адекватну правову оцінку і винести справедливе рішення відповідно до законів. Пленум Верховного Суду України зазначає, що суди в основному правильно застосовують чинне законодавство, проте іноді припускаються помилок, що зумовлено відсутністю єдиних підходів до відмежування злочинів одного виду від суміжних злочинів та аналогічних за змістом адміністративних правопорушень [166; 167].

Це видно на прикладі адміністративно-юрисдикційної діяльності у сфері фінансів, бюджетного процесу, оподаткування, тобто там, де можливі порушення законодавства з фінансових питань. Розгляд справ про адміністративних правопорушення в окремих напрямках фінансової діяльності віднесено до виняткової компетенції судів. Основна маса адміністративних стягнень застосовується винятково в судовому порядку.

Тенденція розвитку законодавства така, що навіть штраф, якщо його розглядати як обмеження права власності, як замах на приватну власність, що підлягає захисту, слід накладати тільки в судовому порядку [58, с. 30]. Контролюючі органи все більше набувають функції досудової підготовки матеріалів до розгляду справи про адміністративне правопорушення. Тому тенденція до розгляду адміністративних справ про порушення законодавства з фінансових питань суддями не тільки виправдана і видається єдиним виходом

із ситуації, що зумовлена високою питомою вагою державного регулювання, участю держави в структурах цивільного суспільства та перебуває у прямій залежності від розвитку підприємництва в нашій країні і створення сприятливого інвестиційного клімату. Окрім того, близькість української правової системи до континентальної правової моделі, добре вивчений і традиційно популярний серед учених-юристів досвід організації розгляду адміністративних справ щодо порушень фінансового законодавства у судах Франції, Австрії, Польщі [168, с. 88-89] дають можливість стверджувати, що тільки розгляд адміністративних справ про порушення законодавства з фінансових питань зведе до мінімуму численні факти сваволі виконавчих органів влади, що порушують права громадян, забезпечить скасування незаконних актів управління у сфері валютного регулювання, обігу цінних паперів, кредитування тощо. Можливості встановити істину в справі будуть однакові й у громадянина, й у державного органа, тобто вони будуть володіти рівним юридичним статусом сторони адміністративного процесу із правами, обов'язками, процесуальними можливостями доказування й доказами, таким чином, одержуючи рівну правосуб'єктність.

Як відомо, провадження у справі про адміністративне правопорушення має декілька стадій, а саме: порушення справи про адміністративний проступок; попереднє адміністративне розслідування проступку; розгляд справи і винесення постанови; перегляд справи за скаргою особи, яка притягується до адміністративної відповідальності, або за протестом прокурора; виконання постанови у справі про адміністративне правопорушення. Кожна окрема стадія провадження має завершуватися окремими процесуальними документами. Наприклад, порушення провадження у справі про адміністративний проступок – протоколом про адміністративне правопорушення, попереднє адміністративне розслідування – рішенням про передачу справи до органа, правомочного розглядати справу про адміністративний проступок тощо. Сама форма завершальних документів зобов'язує посадових осіб, які складають протоколи, проводять попереднє

адміністративне розслідування або виносять постанови, виконати всі процесуальні дії, передбачені законодавцем на тій чи іншій стадії провадження. Тому форма завершальних документів має бути чітко прописана в нормах процесуальної частини КУАП.

Відповідно до законодавства про адміністративні правопорушення суди не є універсальними органами щодо права розглядати всі справи про адміністративні правопорушення. Вони мають свою суворо обмежену компетенцію. Крім того, до адміністративної відповідальності можуть бути притягнуті і юридичні особи.

Щодо значної групи фінансових правопорушень можуть бути суб'єктами одночасно й громадяни, і посадові особи, і юридичні особи. Здійснюючи адміністративну юрисдикцію, суди користуються нормами адміністративного права, засобів встановлення фактичних даних якого може бути не достатньо для підтвердження або спростування факту, встановленого засобами контрольного провадження у сфері фінансового права.

Конкретність істини означає, що вона не може бути спростована тими ж засобами, якими була встановлена. Тут виникає конкуренція між різними контрольними-наглядними провадженнями. Вихід із цієї ситуації вбачається тільки у визначенні місця органів державного управління і їхніх актів в „ієрархії” регуляторних рішень із обов'язковою вказівкою на преюдиціальне значення актів органів, які видають дозволи на окремі види діяльності у фінансовій сфері або здійснюють реєстрацію учасників фінансових правовідносин. У цьому випадку суди повинні орієнтуватися тільки на вірогідність фактичних даних, а не на їх оцінку.

На нашу думку, такої позиції треба дотримуватися не тільки щодо актів контрольних-наглядних проваджень, а й щодо дій, здійснюваних у передбаченому законом порядку, і в процесі здійснення контрольних (наглядних) проваджень органами внутрішніх справ. Це дозволить не здійснювати вторинне доведення тих самих обставин справи, по суті, органом одного рівня (наприклад, відділ по боротьбі із організованою злочинністю

здійснює перевірки дотримання законодавства України про ринок цінних паперів, йому ж надане право складати протоколи про адміністративні правопорушення, які надалі розглядатимуть органи контрольно-ревізійної служби).

Можливі шляхи вирішення цієї проблеми полягають у: 1) зміні правового становища органів адміністративної юрисдикції, законодавчого закріплення за ними статусу сторони, яка висуває обвинувальну тезу й винятково судовий порядок накладення адміністративних стягнень у справах за порушення законодавства з фінансових питань, бюджетного законодавства; 2) наданні процесуальним діям, проведеним у процесі контрольно-наглядових процедур, статусу рівнозначного процесуальним діям, здійсненим у провадженні у справі про адміністративне правопорушення; 3) забороні на здійснення дій щодо збору доказів, зовнішньої господарської діяльності підприємства, установи, організації до порушення справи про адміністративне правопорушення законодавства з фінансових питань.

Не зважаючи на те, що законодавець у ст. 264 КУАП зобов'язує уповноважену посадову особу про вчинення адміністративного проступку складати протокол, на практиці протоколи складаються не за фактом вчинення правопорушення з фінансових питань, а лише проти особи, яка його вчинила. Таким чином, у випадках невиявлення особи, яка вчинила проступок, протокол не складається, і протиправні діяння залишаються без відповідного реагування. Відповідно продовжується контрольно-наглядове провадження. Тому в КУАП слід було б зазначити, що протокол про адміністративне правопорушення складається і в разі відсутності відомостей про особу, яка його вчинила.

Моделювання повного циклу провадження у справах про порушення законодавства з фінансових питань дає підстави виділити самостійну його стадію – попереднє адміністративне розслідування. На цій стадії передбачається попередня кваліфікація адміністративного правопорушення. Без попередньої кваліфікації порушити справу про адміністративний



проступок неможливо, адже кваліфікація обов'язково відображається у протоколі про адміністративне правопорушення, який є об'єктивним віддзеркаленням доказу факту адміністративного правопорушення. Стадія попереднього адміністративного розслідування охоплює і такі процесуальні дії, як опитування свідків, потерпілих, а також правопорушника особою, яка уповноважена складати протокол про адміністративний проступок, дослідження речових доказів, огляд речей та особистий огляд, вилучення речей і документів та їх дослідження, призначення експертизи, попереднє вивчення матеріалів справи та прийняття рішення про їх надіслання компетентному органу або посадовій особі.

Таким чином, враховуючи однорідність процесуальних відносин, що виникають на цьому етапі розвитку провадження у справі про адміністративне правопорушення доцільно було б КУАП передбачити окрему главу, назвавши її „Попереднє адміністративне розслідування”. Вона має охопити відповідні статті, що визначали би порядок здійснення процедурних дій та прийняття процедурного рішення про направлення матеріалів в орган, який уповноважений розглядати матеріали про порушення законодавства з фінансових питань.

У такому випадку органи адміністративної юрисдикції мали би змогу детально ознайомитися із контрольно-наглядним провадженням, що передувало адміністративному провадженню та забезпечило б суворе дотримання законності, оперативність розгляду і прийняття рішення, яке забезпечується єдиним розумінням загальних положень фінансового законодавства, систематичним аналізом судової практики з питань регуляторного провадження, оскільки в процесі кожного з них розглядаються індивідуальні адміністративні справи. Всі вони мають суттєве значення для аналізу провадження регуляторного процесу й певні взаємозв'язки з юрисдикційним провадженням, оскільки відповідно до Закону України „Про судоустрій України” Верховний Суд України як найвищий судовий орган у системі судів загальної юрисдикції, крім безпосереднього здійснення

правосуддя, забезпечує однакове застосування законодавства всіма судами загальної юрисдикції. Цю функцію він здійснює зокрема, шляхом надання роз'яснень з питань застосування законодавства на основі узагальнення судової практики та аналізу судової статистики. Головною метою є забезпечення ефективної реалізації повноважень, що належать органам виконавчої влади, а також прав і обов'язків фізичних та юридичних осіб. Суб'єктами отримання таких роз'яснень є виключно суди, а не будь-які інші органи державної влади [169; 170].

Відповідно до ч. 2 ст. 124 Конституції України на всі правовідносини поширюється юрисдикція судів. А ст. 55 Основного Закону кожному гарантує право на оскарження в суді рішень, дій чи бездіяльності органів державної влади, органів місцевого самоврядування, посадових і службових осіб. Розуміння цих конституційних норм дає підстави вважати, що фізичні особи безпосередньо можуть звертатися до суду без попереднього звернення в адміністративні органи.

Є.В. Додін у праці „Гарантії законності адміністративної відповідальності” зазначає, що важливе місце в системі правових гарантій від безпідставного притягнення до адміністративної відповідальності займають гарантії, закріплені нормами адміністративного процесуального права. Вони складаються із загальних гарантій законності і гарантій, спрямованих на охорону прав громадян на окремих стадіях процесу [171, с. 231].

Оскарження і опротестування постанови про адміністративний проступок є однією з найважливіших правових гарантій здійснення захисту законних прав і інтересів громадян, забезпечення законності під час здійснення провадження. Крім того, розгляд скарги або протесту на постанову у справі про адміністративний проступок, по суті, є переглядом справи з метою відновлення справедливості й усунення допущених помилок.

На відміну від інших стадій провадження, стадія оскарження і опротестування є факультативною, що й зумовило дискусію в науці адміністративного права стосовно її місця в провадженні. Так, на думку одних

науковців, стадія оскарження передує стадії виконання постанови у справі, оскільки в протилежному випадку оскарження може втратити свій зміст та значення, адже вимога обґрунтованості зобов'язує вирішувати справу після всебічної перевірки всіх фактів обставин справи [172, с. 590], інших – що стадія оскарження є завершальною, четвертою стадією адміністративного провадження.

Проте в науці адміністративного права вирішено і на законодавчому рівні остаточно закріплено: стадія оскарження передує стадії виконання постанови у справі [1, с.119]. Змістом стадії є новий розгляд справи суб'єктом, який наділений правом відмінити, змінити або залишити прийняту постанову без зміни. Постанова в адміністративних справах про порушення законодавства з фінансових питань може бути оскаржена двома способами: 1) в адміністративному порядку; 2) в судовому порядку.

Законодавець також передбачив варіанти використання цих способів.

Так, існує альтернативний варіант оскарження постанови у справі. Відповідно до пп. 1-3 ст. 288 КУАП передбачено, що будь-яку постанову колегіального органа або одноособову постанову посадової особи про накладення штрафу можна оскаржити у вищий орган (посадовій особі) або місцевий суд. Таким чином суб'єкт, який оскаржує постанову, сам робить вибір щодо способу оскарження.

Наступний варіант оскарження є послідовним. Відповідно до п. 3 ст. 288 КУАП суб'єкт оскарження подає скаргу спочатку у вищий орган (вищій посадовій особі), а у випадку непогодження з новим рішенням або постановою скаргу можна подати до суду.

Третій варіант оскарження є особливим і він стосується постанов судів. Так, відповідно до ч. 2 ст. 287, ст. 288 КУАП постанова суду є остаточною.

Останній, четвертий варіант – виключний. Скаргу може бути подано тільки в адміністративному порядку, тобто тільки у вищий орган (пп. 4, 5 ст. 288 Кодексу України про адміністративні правопорушення).

Постанову у справі про порушення законодавства з фінансових питань

може оскаржити особа щодо якої її винесено, а також орган (представник), який направив матеріали адміністративної справи на розгляд. Крім цих осіб, від їхнього імені скаргу можуть подавати законні представники або адвокат.

Так, відповідно до ст. 289 КУАП скарга на постанову у справі про адміністративний проступок може бути подана протягом десяти діб з моменту винесення рішення. У разі пропуску зазначеного часу з поважних причин цей строк, за заявою особи, щодо якої винесено постанову, може поновити орган (посадова особа), правомочний розглядати скаргу. Подання у встановлений строк скарги зупиняє виконання постанови про накладення адміністративного стягнення до розгляду скарги.

Суд (суддя), який одержав скаргу на постанову у справі про порушення законодавства з фінансових питань, перевіряє законність і обґрунтованість винесеної постанови, тобто встановлює, чи була компетентною посадова особа контрольно-ревізійної служби розглядати справу про адміністративне правопорушення і накладати стягнення, чи справді в діях особи, яка притягується до адміністративної відповідальності, є склад проступку, чи правильно оформлено документи у справі, чи не перевищила посадова особа, яка розглядала справу, свої повноваження, чи був дотриманий встановлений порядок притягнення до адміністративної відповідальності, чи не завершилися строки, чи була дотримана вимога закону щодо присутності особи при розгляді її справи тощо.

На жаль, КУАП не передбачає ці вимоги до скарги, що, зі свого боку, ускладнює процедуру її перегляду, зобов'язує суддю, що переглядає справу, викликати суб'єкта оскарження та інших учасників провадження в тих випадках, коли можна об'єктивно вирішити справу без їх залучення, згідно з законом. Тому було б необхідно у проекті Кодексу України про адміністративні правоступки передбачити статтю, що встановлювала б вимоги до скарги на постанову про вчинення адміністративного проступку, яку виніс орган або посадова особа.

На нашу думку, у скарзі має бути зазначено: найменування органу, якому

подається скарга; прізвище, ім'я, по батькові, місце проживання особи, яка подає скаргу; повне найменування та юридична адреса юридичної особи; суть постанови, на яку подано скаргу та найменування органу (посадової особи), який її виніс; пояснення, в чому полягає неправильність постанови; прохання особи, яка подає скаргу; перелік документів, що додаються до скарги; дата подання скарги.

Скаргу підписує особа, яка її подає. Скаргу від юридичної особи підписує її керівник або представник. Якщо скарга подається за дорученням особи, яка брала участь у провадженні, до скарги долучається документ, що підтверджує повноваження на подання скарги.

Скаргу слід викладати у письмовій формі і надсилати поштою чи іншими засобами зв'язку, або її може передавати фізична особа особисто чи через свого представника, а юридична особа – через свого представника.

Судочинство щодо скарг на постанови у справах про порушення законодавства з фінансових питань здійснюється нині на основі норм Цивільно-процесуального Кодексу України [173].

Але процесуальні відносини щодо розгляду скарг у справах про адміністративні проступки є відносинами адміністративно-процесуальними, хоча і знаходяться у статтях Цивільно-процесуального Кодексу України. Вчені, які досліджували теорію адміністративного процесу, оскарження постанови в адміністративній справі вважають частиною адміністративного процесу [174, с. 329; 175, с. 333-334].

Слід зазначити, що не може змінюватися сутність адміністративної діяльності, якою є розгляд скарги на постанову в адміністративній справі залежно від суб'єкта розгляду справи. Якщо природа оскарження в системі виконавчої та судової влади є адміністративно-правовою, відносини тут адміністративно-процесуальні, тоді чому при вирішенні тих самих питань в сумі ці відносини стають цивільно-процесуальними? Тим більше, що навіть підрозділ Б розділу III Цивільно-процесуального кодексу України має назву „Провадження у справах, що виникають з адміністративно-правових відносин”

[173].

Щоправда, є випадки, коли процесуальні норми однієї галузі права обслуговують іншу галузь [176, с. 187].

Це саме стосується такої галузі права, як адміністративне, процесуальні норми якого регулюють порядок застосування матеріальних правових норм фінансового права тощо, але ці галузі недавно відокремилися саме від адміністративного права.

Не зрозуміло, наприклад, чому норми адміністративно-процесуального права (достатньо розвинутої галузі права) потрапили в цивільно-правовий нормативний акт. Адже кодифікація норм права має здійснюватися за галузями або правовими інститутами. Тут наявні перекручення, які допустив законодавець, що зумовлюється недостатньою оцінкою такого важливого для суспільства феномена, яким є адміністративна юстиція. Окрім того, вирішення спорів за скаргами щодо постанови в адміністративній справі за порушення законодавства з фінансових питань є поновленням прав суб'єктів адміністративно-правових відносин, і тому цей вид діяльності належить до сфери адміністративного права. Адже адміністративна діяльність – це урегульована нормами адміністративного права виконавчо-розпорядча діяльність, яка має одним із векторів напрямку забезпечення особистої безпеки громадян, захист їхніх прав і свобод [177, с. 56].

В адміністративному праві, так само як зараз у країнах Європейського Союзу, проблеми адміністративно-процесуальної діяльності юрисдикційного характеру, що вирішуються судовими органами, повинні зайняти пріоритетне становище [168, с. 261-267]. Як зазначається в Загальнодержавній програмі адаптації законодавства, державна політика України щодо адаптації законодавства формується як складова частина правової реформи в Україні та спрямовується на забезпечення єдиних підходів до нормопроєктування та обов'язкового врахування вимог законодавства Європейського Союзу, підготовки кваліфікованих спеціалістів, створення належних умов для інституціонального, науково-освітнього, технічного, фінансового забезпечення

процесу адаптації законодавства України [178]. Саме тому пропонується в КУАП передбачити положення щодо порядку провадження за скаргами на постанови у справах про адміністративні проступки.

Так, на нашу думку, під час підготовки скарги на постанову у справах про порушення законодавства з фінансових питань до розгляду суддя повинен: 1) встановити обставини, що виключають провадження у справі (чи належить розгляд скарги до його компетенції, чи відповідає вона встановленим вимогам, чи немає підстав для закриття справи або її зупинення тощо); 2) розглянути клопотання, витребувати додаткові докази та інші матеріали, викликати осіб, участь яких є необхідною для розгляду скарги; 3) надіслати всім особам, які брали участь у розгляді справи, повідомлення про надходження скарги з зазначенням строку її розгляду.

Якщо скарга оформлена без дотримання відповідних вимог, пропонується визнати, що суддя постановляє ухвалу про залишення скарги без руху і дає заявникові час для виправлення недоліків. Якщо вказані недоліки у встановлений суддею строк будуть усунені, скарга вважається поданою в день первісного її подання до суду. У разі невиконання вимог скарга вважається неподаною і повертається заявникові, про що суддя виносить вмотивовану ухвалу.

Справа призначається до розгляду після отримання скарги. Особа, яка подала скаргу (або її представник), повинна обов'язково бути присутньою під час розгляду справи. У разі її неявки без поважних причин скарга може бути залишена без розгляду або на особу може бути накладено штраф, що формально зумовлено об'єктом адміністративного правопорушення, виявленого під час фінансового контролю. Безпосереднім предметом перевірок виступають такі фінансові (вартісні) показники, як прибуток, доходи, податки, рентабельність, собівартість, відрахування у різні фонди. Контроль за їх виконанням, динамікою, тенденціями охоплює всі сторони виробничої, господарської і комерційної діяльності підприємств, об'єднань, установ, а також механізм фінансово-кредитних взаємозв'язків.

Якщо присутність при розгляді скарги інших осіб, які беруть участь у справі, буде визнано обов'язковою, у випадку їх неявки без поважних причин орган (посадова особа), що розглядає скаргу, має право накладати на них штраф, оскільки особи, які оскаржують постанову в адміністративній справі щодо порушення законодавства з фінансових питань, визначають процес формування, розподілу, перерозподілу і використання фінансових ресурсів, або відображають результативність їх кругообігу, фактичним об'єктом якого є весь процес виробничо-фінансової діяльності.

Пристаючи до розгляду скарги на постанову у справі про адміністративний проступок щодо порушення законодавства з фінансових питань посадова особа: оголошує, хто розглядає скаргу, яка скарга підлягає розгляду та ким вона подана; встановлює явку осіб, які були викликані для участі у розгляді скарги; перевіряє повноваження представників фізичної чи юридичної особи; роз'яснює учасникам провадження їхні права та обов'язки; розглядає заяви та клопотання; оголошує сутність скарги, а за необхідності – й інших матеріалів справи; заслуховує осіб, які беруть участь у розгляді скарги, досліджує докази та інші матеріали справи.

Крім цього, залишається невирішеним остаточно питання про участь адвоката в адміністративно-юрисдикційному процесі. У зв'язку з недостатньою нормативною регламентацією цього питання адвокат у розгляді справ про адміністративні правопорушення практично участі не бере. Але слід підкреслити, що з цього приводу в статті 271 КУАП вказано, що адвокат може брати участь тільки при вирішенні справи по суті і тільки для надання юридичної допомоги особі, яка притягується до адміністративної відповідальності і якій необхідно довести до відома про це під час підготовки щодо справи. Однак це право не завжди є реальним, маючи на увазі скорочені терміни розгляду справ про адміністративні правопорушення. Вихід із цього вбачається в тому, що у випадках заяви-клопотання про забезпечення юридичної допомоги адвоката слід відкладати розгляд справи. Але для цього в нормативному порядку необхідно вирішити питання про те, на який термін



може бути відкладено розгляд справи.

Розглянувши скаргу на постанову у справі про адміністративний проступок щодо порушення законодавства з фінансових питань, суддя відповідно до ст. 293 КУАП приймає одне з таких рішень: а) залишити постанову без зміни, а скаргу – без задоволення; б) скасувати постанову і надіслати справу на новий розгляд; в) скасувати постанову і закрити справу; г) змінити захід стягнення в межах, передбачених санкцією правової норми, з урахуванням того, щоб стягнення не було посилене.

У такій послідовності видів рішень, які має право прийняти суд, що розглядає скаргу, на нашу думку, не враховується принцип презумпції невинуватості особи, яка притягується до адміністративної відповідальності. Тому пропонуємо в проекті нового Кодексу про адміністративні проступки з урахуванням принципу презумпції невинності особи, яка притягується до адміністративної відповідальності, види рішень викласти в такій послідовності, що повністю відповідає Резолюції 2858 (XXVI) Генеральної Асамблеї ООН „Права людини у здійсненні правосуддя” (20 грудня 1971 р.) [179]:

- а) скасувати постанову і закрити справу;
- б) скасувати постанову і надіслати справу на новий розгляд;
- в) змінити або скасувати постанову органу і винести нову постанову по суті справи;
- г) змінити захід стягнення в межах, встановлених санкцією статті, з урахування того, щоб стягнення не було посилене;
- д) залишити скаргу без задоволення, а постанову – без зміни.

Необхідність розгляду адміністративних справ щодо порушення законодавства з фінансових питань судами загальної юрисдикції зумовлена випадками, коли адміністративні правовідносини, що 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, наприклад, фінансовий контроль за діяльністю суб'єктів

господарської діяльності усіх форм власності, міністерств та інших органів виконавчої влади; коли для виникнення певних правовідносин потрібне офіційне підтвердження наявності фактів, наприклад, шляхом реєстрації суб'єктів підприємницької діяльності; коли потребує вирішення питання надання управлінської послуги, створення органом виконавчої влади умов реалізації права громадянина, наприклад, видача ліцензії на заняття окремими видами господарської діяльності [180, с. 552-553]. Ця форма реалізації норм права полягає у здійсненні повноважень, наданих суб'єктові нормами права.

Додержання норм адміністративного права в процесі розгляду скарги на постанову в адміністративній справі щодо порушення законодавства з фінансових питань виражається в узгодженні учасниками адміністративного процесу своєї поведінки з нормами-приписами та нормами-заборами. Щоправда, приписи частіше реалізуються у формі їх виконання.

У даному випадку діяльність судів з розгляду адміністративних справ за матеріалами щодо порушень фінансового законодавства та розгляд скарг на постанови в адміністративних справах з указанного питання є адміністративно-процедурна діяльність, врегульована нормами адміністративно-процесуального права із застосуванням різних форм реалізації матеріальних норм адміністративного права [181, с. 113-114].

На нашу думку, доцільно внести зміни до КУАП щодо розгляду адміністративних справ за порушення законодавства з фінансових питань виключно судом.

По-перше, створюються умови, які гарантують недопущення завдання господарству країни непоправних втрат від внутрішніх і зовнішніх економічних загроз, 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 своєрідним інструментом для дослідження проблем економічної безпеки, за допомогою якого, як правило, комплексно використовують якісні та кількісні показники правової

статистики, що забезпечує при цьому загальну стратегію досліджень у різних сферах фінансової діяльності, визначену єдиними організаційними підходами (при безсистемному нагромадженні різних методів, як відомо, можна отримати еклектичний ефект) [182, с. 244-245] з урахуванням методології розрахунків статистичних показників, які відображають економічний розвиток і стан правопорядку на міжнародному рівні [183, с. 282].

Отже, результати проведеного дослідження дають можливість зробити такі висновки:

- діяльність судів загальної юрисдикції з розгляду адміністративних справ та скарг на постанови в адміністративних справах за порушеннями законодавства з фінансових питань слід розглядати як регульовану 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 їх необхідно контролювати з точки зору законності;

- 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 з урахуванням методів міжнародної правової статистики.

## Висновки до розділу 2

1. Державна контрольно-ревізійна служба в Україні є найважливішим елементом державного контролю. За час свого існування ця служба відіграла значну роль у справі здійснення державного контролю за видатком коштів і матеріальних цінностей, за станом і достовірністю бухгалтерського обліку і звітності в міністерствах, інших центральних органах державної виконавчої влади, державних установах і організаціях, а також на підприємствах, що фінансуються з бюджету.

2. Контрольно-ревізійна служба входить у систему державної виконавчої влади, володіючи при цьому специфічними контрольними повноваженнями та здійснюючи юрисдикційну діяльність. Ця діяльність займає значну частку в роботі контрольно-ревізійних органів та має свою специфіку, зумовлену застосуванням нормативних актів, що регламентують фінансову діяльність.

3. Юрисдикційні повноваження контрольно-ревізійної служби доцільно поділити на дві групи:

а) за правовою оцінкою виявлених у процесі ревізій, перевірок та інспекцій фактів правопорушень і прийняттям рішень у результаті цієї оцінки;

б) за правомочністю щодо застосування санкцій на підставі зробленої правової оцінки;

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

4. Залишається невирішеним питання про допустимість використання у провадженні у справі про адміністративне правопорушення інформації, виявленої в процесі адміністративної діяльності (наглядовими або контрольними) засобами, не передбаченими законодавством про адміністративні правопорушення, але передбаченими іншими нормативно-

правовими актами (Бюджетним кодексом України, Законами України „Про ринок цінних паперів”, „Про міліцію”, „Про оперативно-розшукову діяльність” тощо).

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

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

7. 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 точки зору законності.

8. Адміністративні справи за порушення законодавства з фінансових питань доцільно розглядати виключно у суді.

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

### РОЗДІЛ 3

## ШЛЯХИ ВДОСКОНАЛЕННЯ ПРОВАДЖЕННЯ У СПРАВАХ ПРО ПОРУШЕННЯ ЗАКОНОДАВСТВА З ФІНАНСОВИХ ПИТАНЬ

В умовах демократичної ринкової економіки держава не бере на себе завдання та функцію управління економічною діяльністю. Водночас держава підсилює свій регуляторний вплив на економіку через активну економічну політику, що реалізується правовими засобами [184, с. 109]. Економіка й право є тими сферами суспільного життя, де існує реальна можливість і необхідність максимального зближення та об'єднання основних принципів міжнародної взаємодії. У динаміці розвитку науки фінансового права України дослідження порушень законодавства з фінансових питань має особливе значення, оскільки надає можливість розкрити юридичний зміст цього інституту, що має подвійну економіко-правову природу та є необхідним елементом функціонування ринкової економіки європейського рівня.

Крім цього, теоретико-правове дослідження адміністративної відповідальності за порушення законодавства з фінансових питань потребує особливої виваженості, оскільки виявляє суперечності самого визначення фінансового права, яке дають науковці. Так, переважна більшість теоретиків фінансового права зводять його визначення до поняття галузі права, що регулює суспільні відносини у сфері фінансової діяльності держави.

З урахуванням такої позиції найбільш правильним є визначення, яке відображає характер усіх фінансово-правових відносин. Зокрема, Л.К. Воронова пропонує таке визначення: „Фінансове право – сукупність правових норм, що регулюють відносини у сфері мобілізації, розподілу і використання централізованих і децентралізованих фондів коштів з метою забезпечення виконання завдань і функцій держави” [185, с. 19]. У даному випадку заперечується участь у фінансових правовідносинах державних суб'єктів, діяльність яких прямо чи опосередковано пов'язана із забезпеченням

виконання завдань і функцій держави у сфері фінансового контролю. Зокрема, діяльність міліції та контрольно-ревізійної служби надає можливість реально оцінювати фінансове становище суб'єктів господарювання, своєчасно корегувати їхню діяльність. Все це, безперечно, пов'язане із забезпеченням виконання інтересів держави у сфері фінансового контролю.

Широке впровадження в Україні ринкових реформ та викликане цим корегування законодавства потребує дослідження принципів побудови системи нормативно-правових актів у сфері адміністративної відповідальності за порушення законодавства з фінансових питань, що прийняті за основу у промислово розвинутих європейських країнах [186, с. 16].

Що стосується останнього, то політика України щодо адаптації законодавства формується як складова частина правової реформи та потребує виваженого підходу. Так, відповідно до Закону України від 12 січня 2005 р. „Про внесення змін до деяких законодавчих актів України (щодо посилення правового захисту громадян та запровадження механізмів реалізації конституційних прав громадян на підприємницьку діяльність, особисту недоторканність, безпеку, повагу до гідності особи, правову допомогу, захист)” [86], на нашу думку, суттєво послаблено вплив органів внутрішніх справ та контрольно-ревізійної служби на суб'єктів підприємницької діяльності. Зокрема, змінено порядок проведення позапланових виїзних перевірок, що відтепер проводитимуться тільки на підставі рішення суду та у терміни, скорочені у 3-6 разів.

Специфічною особливістю права Європейського Союзу є надзвичайно високий ступінь абстрагування, що зумовлює необхідність конкретизації в процесі впровадження у національну практику держави, а отже, вимагає від останньої значної роботи щодо підготовки власного правового поля, насамперед системи законодавства, до подальшого можливого впровадження норм у власну правову систему [187, с. 3-4].

Приведення національної правової системи до таких стандартів свідчатиме про її демократичність та впливатиме на ефективність її правового

регулювання, що насамперед передбачає необхідність оновлення цілої низки законодавчих актів і передусім – процесуальних [188, с. 4-5].

Звертаючись до аналізу зазначених проблем, слід, на наш погляд, надати коротку характеристику тенденцій, що склалися у правотворчій діяльності, в контексті яких і розвивалася процедура розгляду справ щодо порушення законодавства з фінансових питань. Розгляд цих тенденцій необхідний тому, що тільки на фоні діалектичної взаємозумовленості явищ, які реалізуються в житті суспільства, можна зрозуміти сутність вказаних проблем, їхні вихідні засади, а також обґрунтувати актуальність раціонального їх розширення.

Найважливішою тенденцією правотворчого процесу за останні роки слід визнати чітко виражене бажання законодавця до розробки і прийняття законів, які сприяють розвитку економіки. Це бажання по суті і є стратегічним курсом щодо інтегрування у міжнародну систему фінансово-економічних відносин.

Не менш важливу роль відіграє й інша тенденція, що характеризується прийняттям законодавчих актів без достатнього наукового обґрунтування, яке передбачає прогнозування ефективності впливу правових норм не тільки на майбутніх суб'єктів правовідносин, а й на поводження інших осіб, які не вступили в подібні правовідносини. У результаті – одні закони не враховують соціально-економічне становище відповідних груп громадян, другі – рівень правосвідомості в суспільстві, треті – стан технології та основних фондів промисловості, четверті – недосконалість діючого механізму реалізації правових норм.

Це до певної міри стосується і законодавства, яке регулює провадження у справах про порушення законодавства з фінансових питань. Таким чином, названі тенденції помітно вплинули на вирішення проблемних ситуацій у зазначеній сфері адміністративно-правового регулювання.

Водночас, інститут правової відповідальності потребує подальшого вдосконалення і, насамперед, покращення його правової бази [189, с. 78]. В охороні відносин, що виникають у зв'язку з фінансовою діяльністю, адміністративна відповідальність за порушення законодавства з фінансових



питань і провадження у них відіграє найважливішу роль. Провадження у справах про порушення законодавства з фінансових питань закріплене в КУАП. Однак, на наш погляд, доцільно було би розробити Інструкцію про провадження у справах про порушення законодавства з фінансових питань, оскільки Головне контрольно-ревізійне управління України розробило тільки Порядок застосування ст.ст. 164-12 та 164-14 КУАП органами державної контрольно-ревізійної служби в Україні [135], що сприяло би виконанню основних завдань, визначених Положенням про Головне контрольно-ревізійне управління України [133]. Наприклад, Інструкції про порядок проведення перевірок щодо додержання чинного законодавства при виконанні операцій з дорогоцінними металами і дорогоцінним камінням (Міністерства фінансів України) та з оформлення матеріалів про адміністративні правопорушення (МВС України) охоплюють увесь процес провадження [190; 104].

В Інструкції необхідно передбачити специфічні процесуальні дії, спрямовані на встановлення фактичних обставин справи, а також специфічні принципи, на основі яких будується провадження у справах про порушення законодавства з фінансових питань, розкривається їхній зміст (Додаток Ж).

У КУАП не передбачено такі обставини, що виключають провадження у справах про порушення законодавства з фінансових питань. Це закінчення на момент розгляду справи про порушення законодавства з фінансових питань строків, передбачених КУАП; наявність щодо особи, яка притягується до відповідальності за порушення законодавства з фінансових питань, не скасованої в установленому порядку постанови про припинення справи про це правопорушення, винесеної іншим органом, який має право розгляду адміністративних справ вказаної категорії; наявність за одним і тим самим фактом кримінальної справи щодо особи, яка притягується до відповідальності за порушення законодавства з фінансових питань.

Пропонується також включити в проект Інструкції підстави для заведення справи про порушення законодавства з фінансових питань, зокрема: безпосереднє виявлення посадовими особами контрольно-ревізійної служби та

органів внутрішніх справ ознак порушення законодавства з фінансових питань; заяви та повідомлення підприємств, організацій, установ, посадових осіб, представників влади, громадськості або окремих громадян; повідомлення та заяви громадян України, іноземних громадян та осіб без громадянства; повідомлення засобів масової інформації; матеріали, що надійшли від інших органів фінансового контролю України; матеріали, що надійшли від правоохоронних органів України; інформація, що надійшла від митних та інших компетентних органів іноземних держав, міжнародних організацій. Підставою для заведення справи мають бути достатні дані, що вказують на ознаки порушення законодавства з фінансових питань.

Діючими нормативними актами не визначено порядок об'єднання справ про порушення законодавства з фінансових питань, де необхідно було б передбачити, що в одному провадженні можуть бути об'єднані лише справи про порушення законодавства з фінансових питань, за вчинення яких до відповідальності притягується одна і та ж особа, або у співучасті до відповідальності притягується декілька осіб. Виділення справи про порушення законодавства з фінансових питань допускається лише у випадках, що викликані необхідністю, якщо таке виділення не вплине на всебічність, повноту та об'єктивність вирішення справи. Об'єднання та виділення справ проводиться за постановою посадової особи органу державної контрольно-ревізійної служби в Україні, у провадженні якої знаходиться справа, або начальника цього чи вищого органу України, або їхніх заступників.

Проблемним залишається питання провадження у справі про порушення законодавства з фінансових питань за наявності кримінальної справи за злочини проти інтересів держави, що вчиняються в процесі здійснення господарської діяльності щодо фізичної або посадової особи [191, с. 126-127].

Потребує свого процесуального вирішення і питання про повернення справи про порушення законодавства з фінансових питань для додаткового провадження. Рішення про повернення справи необхідно складати в письмовій формі і надсилати до контрольно-ревізійної служби чи підрозділу внутрішніх

справ або посадовій особі вказаних органів, якій доручається здійснення додаткового провадження. При цьому визначаються конкретні процесуальні дії, які належить виконати, і встановлюються терміни їх виконання.

Інструкція про провадження у справах про порушення законодавства з фінансових питань має охоплювати також процесуальні дії співробітників міліції та враховувати специфіку правових відносин, що виникають під час збору доказів, проведення експертиз інших дій, спрямованих на встановлення фактичних обставин справи. Тому доцільно включити положення щодо обмеження кола осіб.

До участі в провадженні у справі про порушення законодавства з фінансових питань та в її розгляді не можна допускати:

1) адвокати особи, яка притягується до відповідальності у цій справі, якщо він одночасно здійснює захист інтересів декількох осіб, які притягуються до відповідальності за це саме правопорушення і мають суперечливі інтереси в одній справі про порушення законодавства з фінансових питань;

2) довірених та інших представників особи, яка притягується до відповідальності у справі про порушення законодавства з фінансових питань, якщо вони є працівниками контрольно-ревізійної системи, судів, арбітражних судів, прокуратури та інших правоохоронних органів України, а також особи, виключені з колегії адвокатів, чи особи, позбавлені ліцензії на право здійснення захисту та надання юридичної допомоги. Це правило не поширюється на випадки, коли вказані особи беруть участь у провадженні у справі про порушення законодавства з фінансових питань або в її розгляді як законні представники;

3) експертів, ревізорів, спеціалістів, якщо вони є родичами фізичної особи або посадової особи, яка притягується до відповідальності за порушення законодавства з фінансових питань, її адвоката або представника, родичами посадової особи контрольно-ревізійної служби в Україні, у провадженні або на розгляді якої знаходиться справа про це правопорушення, а також коли існують інші обставини, що дають підставу вважати, що експерт, ревізор або

спеціаліст прямо чи побічно зацікавлений у необ'єктивному вирішенні справи.

Проблемним є також питання щодо відводу осіб від участі у провадженні у справі про порушення законодавства з фінансових питань і потребує свого вирішення шляхом закріплення у правовій нормі проекту Інструкції. Такий відвід може бути тільки за наявності певних обставин. Передусім, це наявність обставин, що виключають можливість здійснення посадовою особою контрольно-ревізійної служби провадження у справі про порушення законодавства з фінансових питань або її розгляд, ця посадова особа зобов'язана заявити самовідвід. За тих же обставин відвід посадової особи може бути заявити особа, яка притягується до відповідальності, її адвокат або представник, заява про відвід має бути мотивованою.

Розгляд заяв про відвід або самовідвід і вирішення питання про передачу такої справи іншій посадовій особі контрольно-ревізійної служби здійснює начальник цього органу або його заступник. Якщо справа про порушення законодавства з фінансових питань знаходиться на розгляді начальника органу, то клопотання про його відвід і передачу справи для її розгляду начальникові іншого органу контрольно-ревізійної служби, його заступникові або уповноваженій посадовій особі цього органу вирішує начальник вищого органу контрольно-ревізійної служби або його заступник.

Особа, яка притягується до відповідальності за порушення законодавства з фінансових питань, її адвокат або представник вправі також заявляти відвід експертові, ревізорів, спеціалістові. Питання про відвід представника особи, яка притягується до відповідальності за порушення законодавства з фінансових питань, а також експерта, ревізора та спеціаліста має вирішувати посадова особа контрольно-ревізійної служби, в провадженні якої знаходиться справа про порушення законодавства з фінансових питань. Подання заяви про відвід не призупиняє провадження або розгляд справи.

Безпосереднім і єдиним засобом пізнання істини в діяльності контрольно-ревізійної служби у справах про адміністративні правопорушення є юридичні докази, які визначаються в юридичній літературі як фактичні дані, що

використовуються для встановлення обставин справи згідно з принципом об'єктивної істини. Але обставини, які підлягають доведенню у справі про порушення законодавства з фінансових питань, у КУАП не визначені. На наш погляд, у провадженні у справі про порушення законодавства з фінансових питань і при її розгляді підлягають доведенню: факт правопорушення; винність фізичної особи або посадової особи; суб'єкт порушення законодавства з фінансових питань – юридична особа; обставини, що впливають на міру і характер відповідальності особи, яка притягується до відповідальності. Зазначене вище також, на нашу думку, доцільно включити до Інструкції про провадження у справах про порушення законодавства з фінансових питань.

Аналізуючи проблеми, які виникають у законодавстві, що регулює провадження у справах про порушення законодавства з фінансових питань, слід зазначити, що більшість із них приведені у відповідність і введені у проект нового Кодексу України про адміністративні проступки [62].

У проекті нового Кодексу України про адміністративні проступки необхідно також врахувати світовий досвід у сфері законодавства з фінансових питань країні з розвинутою ринковою економікою, його застосування до економічної ситуації в Україні. Він має враховувати новий стан економічного життя в країні, її зовнішньоекономічні зв'язки, роль контрольно-ревізійної служби в системі державного управління, відповідати європейським і міжнародним стандартам, високим юридичним вимогам нормативних документів такого рівня країн Європейського Союзу [192].

Чинний Кодекс України про адміністративні правопорушення не враховує кардинальні питання реформування економіки Української держави, процес адаптації до законодавства Європейського Союзу. У Кодексі не знайшла належного відтворення реалізація державної політики розвитку фінансової системи держави, її роль у формуванні державного бюджету, фінансовому регулюванні, своєчасному і повному задоволенні потреб підприємств і громадян.

Потребують законодавчого підтвердження міжнародно-правові акти України про приєднання міжнародних договорів і конвенцій з фінансових питань [193]. Через брак у Кодексі чіткої системи нормативних рішень з питань довгострокового вкладення капіталу в нашу економіку держава втрачає потенційних іноземних інвесторів і важливі джерела поповнення бюджету [194]. Крім того, діючий КУАП ще недостатньо забезпечує умови ефективної фінансової діяльності національного виробника [195, с. 110].

Як видно з матеріалів нашого дослідження, законодавство, що регламентує провадження у справах про порушення законодавства з фінансових питань, має цілу низку суттєвих недоліків, усунення яких значною мірою сприятиме забезпеченню законності у сфері реалізації фінансового законодавства й підвищенню ефективності застосування адміністративної відповідальності до порушників законодавства з фінансових питань.

Водночас, запропонований проект Кодексу України про адміністративні проступки [62] містить багато нових прогресивних положень. Однак, на нашу думку, проект має певні неузгодження.

Удосконалення потребує окремих положень провадження. Необхідно вирішити питання щодо участі в адміністративному провадженні про порушення законодавства з фінансових питань спеціалістів. Законодавство, що регламентує порядок притягнення фізичних осіб до адміністративної відповідальності, участь у провадженні такої самостійної процесуальної фігури, як спеціаліст, прямо не передбачає. Водночас і на практиці, і в правових нормах, що регламентують здійснення окремих процесуальних дій, ми стикаємося з такою проблемою.

У Методичних рекомендаціях МВС України, зокрема щодо провадження у справах про порушення законодавства з фінансових питань, вказано, що посадові особи органів внутрішніх справ мають право запросити до участі у дослідженні виявлених порушень спеціалістів (синонім терміна „фахівець”) [196, с. 189; 197, с. 36]. Однак правовий статус таких спеціалістів не визначено і їхні процесуальні права й обов'язки не встановлені. Склалася ситуація, коли

у здійсненні процесуальних дій бере участь особа, питання щодо правового становища якої не визначено.

Випадки доцільності залучення спеціаліста до здійснення окремих процесуальних дій у межах провадження можуть бути найрізноманітнішими. Це і переклад документів українською мовою, і допит неповнолітнього, при якому необхідна присутність педагога чи когось із батьків, і відібрання зразків для експертизи, й ознайомлення з бухгалтерськими документами, й огляд електронних носіїв інформації або предметів, що порушують порядок обліку матеріальних цінностей тощо [45, с. 216-217; 198, с. 102].

В усіх названих випадках до здійснення провадження залучаються особи, які (як і експерт), повинні володіти спеціальними знаннями. Однак вони, на відміну від експертів, не дають самостійних висновків з окремих чітко сформульованих питань, а лише завдяки своїм спеціальним знанням забезпечують повноту й об'єктивність сприйняття суб'єктом провадження обставин справи й допомагають їм у виявленні, закріпленні й вилученні доказів, а також у правильному викладенні в протоколах виявлених фактів.

Відрізняє цих осіб від експертів і те, що вони не згадуються у КУАП як учасники провадження. Це є суттєвим недоліком, який призводить до виведення за межі правового поля цілої групи юридично значущих дій, пов'язаних із вирішенням справи.

Щоби виправити цей недолік, необхідно внести зміни до гл. 21 „Особи, які беруть участь у провадженні в справі про адміністративне правопорушення” (на прикладі КУАП) та включити спеціаліста до переліку учасників провадження, чітко визначивши його процесуальний статус. Відсутність регулювання правового статусу спеціаліста не тільки звужує коло гарантій захисту прав та інтересів правопорушника, а й не дають у повному обсязі використати можливості самого спеціаліста [199, с. 12-13].

З нашої точки зору, під фахівцем-спеціалістом, який виступає окремим учасником провадження у справі про порушення законодавства з фінансових питань, треба розуміти фізичну особу, яка володіє спеціальними знаннями й

навиками, необхідними для технічного, інформаційного, організаційного та іншого забезпечення реалізації окремих процесуальних дій; використовуючи їх вона здійснює поточне консультування працівників міліції та контрольно-ревізійної служби і сприяє їм у проведенні конкретних процесуальних дій.

Мета процесуальної діяльності такого учасника має полягати у підвищенні ефективності і професійності діяльності міліції та контрольно-ревізійної служби. Відповідно, він не має такого високого рівня процесуальної самостійності, як експерт. Більш імовірно, що відносини між спеціалістом і суб'єктом провадження матимуть не лише правовий, а й організаційний характер.

У проекті Кодексу та чинному КУАП необхідно також чітко закріпити права й обов'язки спеціаліста. Це право:

- 1) ставити запитання особам, які беруть участь у здійсненні процесуальної дії, до якої залучено спеціаліста;
- 2) робити заяви з приводу виявлення, закріплення й вилучення доказів;
- 3) використовувати науково-технічні засоби й методи для виявлення, вилучення й закріплення доказів;
- 4) робити виміри, спостереження й дослідження, необхідні для виявлення й закріплення доказів;
- 5) ознайомлюватися з матеріалами справи, пов'язаними з проведенням процесуальної дії, до якої залучено спеціаліста.

Результати діяльності спеціаліста недоцільно закріплювати окремим протоколом, але вони мають бути задокументовані в тих процесуальних документах, які складають працівники міліції та контрольно-ревізійної служби під час здійснення різноманітних процесуальних заходів, до яких залучався такий спеціаліст.

Обов'язок спеціаліста можна сформулювати так: „спеціаліст зобов'язаний надавати об'єктивні і правдиві консультації, пов'язані з його професійними знаннями й навиками, а також використовувати ці знання й навички згідно із вказівками суб'єкта провадження для проведення необхідних заходів,



спрямованих на отримання й фіксацію доказів у межах провадження у справах про порушення законодавства з фінансових питань”.

Необхідно також вирішити питання про відповідальність спеціаліста за порушення ним своїх адміністративно-процесуальних обов'язків і чітко встановити випадки, коли його участь у проведенні процесуальної дії є необхідною. Вважаємо, що до таких дій треба віднести:

- 1) дослідження бухгалтерського обліку;
- 2) опитування неповнолітніх свідків;
- 3) проведення різних процесуальних дій у справах про несвоєчасне або неякісне проведення інвентаризацій грошових коштів і матеріальних цінностей.

Потрібно передбачити, що спеціаліст може брати участь у здійсненні процесуальних дій і тоді, коли прямо відомчі нормативні акти це не передбачають. Працівник міліції або контрольно-ревізійної служби, який здійснює провадження, повинен приймати рішення про залучення спеціаліста до участі в таких діях, як, наприклад, огляд чи письмовий переклад митних, бухгалтерських, супровідних та інших документів тощо.

Доцільно розглянути й визначити місце юридичних осіб у провадженні про порушення законодавства з фінансових питань. Залишимо поза увагою питання адміністративної відповідальності юридичних осіб загалом, взаємозв'язок між юридичною й посадовою особами в процесі вчинення порушення законодавства з фінансових та низки інших питань, які мають матеріально-правову природу. Дослідимо лише питання процесуального статусу юридичної особи у провадженні. Відсутність теоретичних напрацювань не дає змоги всебічно й повно дослідити цю проблему, однак звернути на неї увагу вважаємо за необхідне. Це зумовлено тим, що у сфері відповідальності за порушення законодавства з фінансових питань адміністративна відповідальність юридичних осіб посідає значно важливіше місце, ніж у випадках притягнення фізичних осіб до адміністративної відповідальності.

За чинним КУАП, юридична особа не включена до числа учасників провадження. Водночас існує низка випадків, коли (особливо на першій стадії) вона фактично бере участь у здійсненні багатьох процесуальних дій. Так, можливе:

- 1) витребування у юридичної особи документів, необхідних для здійснення провадження;
- 2) проведення огляду товарів і транспортних засобів, що є її власністю;
- 3) вилучення документів;
- 4) проведення дослідження бухгалтерської документації.

Проведення названих юридично значущих дій у межах провадження у справах про порушення законодавства з фінансових питань досить часто призводить до обмеження матеріальних прав та інтересів юридичної особи. Водночас вона не визнається учасником провадження, а отже, її процесуальний статус законодавчо не врегульовано. Результатом такої правової невизначеності є те, що юридична особа, фактично беручи участь у провадженні, жодним чином не може захистити свої права під час вирішення справи. У нормах, що регламентують здійснення окремих заходів, у межах першої стадії провадження фіксуються обов'язки юридичної особи, однак про жодне право не згадується. Питання процесуального статусу юридичної особи у провадженні про порушення законодавства з фінансових питань потребує окремого дослідження, що пояснюється взаємозв'язком норм матеріального і процесуального права та специфічними особливостями, які витікають із природи фінансового права. Однак особливо з огляду на обсяги економічної діяльності, що припадає саме на юридичних осіб, існуючий стан справ призводить до сповільнення економічного розвитку держави. Юридичну особу доцільно включити до суб'єктів провадження у справах про порушення законодавства з фінансових питань як окремого зацікавленого учасника та забезпечити захист її прав у провадженні, а відповідно і фізичних осіб, чий фінансові інтереси тісно зв'язані з діяльністю юридичної особи.

Правова система, що встановлює права і свободи громадян, є дуже

складною [200, с. 5-6]. Законодавець приділяє значну увагу закріпленню та реалізації правових гарантій у нормах права. Одне з центральних місць у цьому комплексі правових гарантій посідають процесуальні гарантії, якими забезпечуються права і свободи громадян у провадженнях щодо адміністративних правопорушень. Тому доцільно внести доповнення до Положення про мобільні групи з моніторингу забезпечення прав і свобод людини в діяльності органів внутрішніх справ щодо перевірки процесуальних гарантій притягнення громадян до адміністративної відповідальності за порушення законодавства з фінансових питань (Додаток Ж).

Процесуальні гарантії закріплені процесуальними нормами, які є частиною правової системи. Усім їм притаманний, незважаючи на особливості матеріально-правового змісту, різний ступінь деталізації й розробки.

Правова система має взаємозумовлений та взаємозалежний характер, який визначається взаємозв'язком матеріальних та процесуальних норм. Чітке відмежування зазначених норм має штучний характер. Те саме стосується і норм, якими закріплено матеріальні та процесуальні гарантії. Слід зазначити, що відокремлення матеріальних та процесуальних гарантій, які затверджують права і свободи громадян у провадженні у справах про порушення законодавства з фінансових питань, має також штучний характер. Тому іноді дуже важко дати характеристику однієї процесуальної гарантії окремо від іншої матеріальної гарантії, бо вони нерозривно пов'язані одна з одною.

Крім того, у чинному законодавстві останнім часом більшість змін та доповнень здійснюється в системі матеріальних норм, процесуальні ж норми удосконалюються дуже рідко, що призводить до недосконалості процесуальної системи та порушення міжнародних тенденцій щодо процесуальних гарантій реалізації прав і свобод людини у провадженні у справах про адміністративні правопорушення [201, с. 58, 67, 69]. Тому доцільно дослідити процесуальні гарантії прав і свобод щодо забезпечення законності у провадженні у справах про порушення законодавства з фінансових питань та запропонувати зміни і доповнення щодо вдосконалення саме її процесуальної частини.

Перед тим, як детально розглянути процесуальні гарантії прав і свобод людини у провадженні у справах про адміністративні правопорушення, необхідно визначити їх місце у системі загальних правових процесуальних гарантій.

Гарантії законності у проведенні процесуальних дій відповідно до законодавства щодо притягнення особи, яка вчинила протиправні дії у фінансовій сфері, до відповідальності закріплені діючим процесуальним законодавством, що регламентує провадження у справах про порушення законодавства з фінансових питань, і мають свої особливості.

Зазначене провадження є складовою виконавчо-розпорядчої діяльності, способом і формою здійснення адміністративної юрисдикції органами внутрішніх справ та контрольно-ревізійної служби в порядку, що регламентований законом. Ця діяльність виражається у виявленні адміністративних правопорушень, збиранні і перевірці доказів, оформленні необхідних процесуальних документів, розгляді підвідомчих справ з винесенням відповідних постанов і контролі за їх виконанням. Важливим елементом юрисдикційної діяльності є юридична оцінка наявності інформації, аналіз конкретних юридичних фактів уповноваженими на те посадовими особами [202, с. 27].

Таким чином, гарантії прав і свобод особи, якими забезпечується законність при притягненні до відповідальності винних через послідовний порядок дій, визначений провадженням у справах про адміністративні правопорушення, що закріплені в Конституції, Кодексі України про адміністративні правопорушення та Законах [18; 20].

На цей час проблема підстав адміністративної відповідальності посідає одне з провідних місць у теорії права та постійно перебуває в полі зору вчених, оскільки безпосередньо пов'язана зі встановленням обсягу застосування заходів адміністративного стягнення, а отже, із забезпеченням законності відповідальності, дотримання прав і свобод громадян. Відсутність таких підстав виключає, безумовно, правову відповідальність особи в суспільстві,

зберігає недоторканність її суб'єктивних прав.

Безумовно, нормативне визначення адміністративного правопорушення має містити вказівку на загальний об'єкт. Враховуючи те, що адміністративна відповідальність за порушення законодавства з фінансових питань встановлюється за порушення норм багатьох розділів фінансового права і, відповідно, за посягання на велике коло суспільних відносин, видається правильним визнати об'єктом грошовий, валютний та товарно-матеріальний обіг. Тоді безпосереднім об'єктом вважаються один або декілька видів фінансових відносин, яким завдали шкоду конкретним правопорушенням. У даному випадку ст. 164-2 доцільно назвати «Порушення законодавства грошового, валютного та товарно-матеріального обігу».

Аналіз попередніх розділів дисертаційного дослідження дає змогу стверджувати, що найголовнішою проблемою недостатнього процесуального забезпечення провадження у справах про порушення законодавства з фінансових питань є неврегульованість відповідних суспільних відносин, що виникають у цій сфері. З цього приводу можна зазначити, що проблему врегульованості суспільних відносин з боку норм права фактично можна вирішити лише завдяки взаємоузгодженню інтересів суспільства, особи та держави. За наявності навіть незначного розбалансування такого механізму (що можна спостерігати в сучасній Україні) проблема неврегульованості суспільних відносин з боку норм права буде лише поглиблюватись.

Зважаючи на це, постає актуальним питання про адекватне відображення у правових нормах конкретних заходів, спрямованих на профілактику адміністративних правопорушень законодавства з фінансових питань. Проблемність цього питання полягає, з одного боку, в недосконалості низки нормативно-правових актів, що призначені врегульовувати фінансові відносини, а з іншого – в наявності прогалин у законодавстві про адміністративні правопорушення, що вчиняються у цій сфері, колізій правових норм, невідповідності їх сучасному стану суспільних відносин [202, с.115]. Саме тому вирішення цієї проблеми полягає у повному взаємоузгодженні

обставин реальної дійсності та приписів відповідних нормативно-правових актів, забезпечених необхідною юридичною дієвістю.

У цьому контексті серед вчених-юристів існує багато різних думок, у тому числі і пропозиція вирішити проблему шляхом ретельного редагування законодавчих актів [129]. Все це є суттєвим, з чим ми повністю згодні. Але, на нашу думку, проблема буде залишатись доти, поки не буде з'ясований зміст тої чи іншої сфери фінансових відносин та визначена сутність можливого впливу на будь-яку із цих сфер. Бо, очевидно, специфіка фінансових стосунків, зокрема, бухгалтерського обліку, накладає свій відбиток як на можливість впливу на цю сферу, так і на ступінь ефективності такого впливу. Це здійснюється шляхом визначення певних меж, які, при всій досконалості нормативно-правових актів, порушити, практично, неможливо. Так, наприклад, бухгалтерський облік був і залишається сферою, широко опосередкованою технічними нормами, в яких, зокрема, передбачені і зумовлені параметри, що визначають порядок та правила проведення інвентаризацій, обліку тощо. Однак логічно можна уявити, що для різних осіб підхід до цих норм буде неоднаковим. Це зумовлюється різними об'єктивними і суб'єктивними причинами, наприклад, технологією виробництва, специфікою виробничих потужностей та іншими технічними показниками. Причому всі ці причини завчасно передбачити неможливо. Тому чітка норма права, яка закріплена у ст. 164-2 КУАП і визначає приховування в обліку валютних та інших доходів, непродуктивних витрат і збитків, відсутність бухгалтерського обліку або ведення його з порушенням установленого порядку, внесення неправдивих даних до фінансової звітності, неподання фінансової звітності, несвоєчасне або неякісне проведення інвентаризацій грошових коштів і матеріальних цінностей, порушення правил ведення касових операцій, перешкоджання працівникам державної контрольно-ревізійної служби у проведенні ревізій та перевірок, невжиття заходів щодо відшкодування з винних осіб збитків від недостач, розтрат, крадіжок і безгосподарності – як адміністративне правопорушення, навряд чи є дзеркальним відображенням

впливу законодавства України про адміністративні правопорушення на сферу фінансових суспільних відносин.

Однак у даному ракурсі логічно буде припустити, що необхідність захисту фінансових норм все ж таки існує (наприклад, для забезпечення інвестиційного клімату), хоча захист цих норм може бути лише в певних межах. В цьому твердженні простежується профілактичний зміст, бо за наявності чинних правил і існування меж впливу у сфері цих правил є необхідність встановлення різниці між можливим і необхідним, що досягається саме завдяки профілактиці.

З цього видно, що профілактика як необхідна соціально-корисна діяльність може набути поширення лише за допомогою відповідних нормативно-правових актів. На наш погляд, досягти успіху в цьому напрямку можна шляхом закріплення загальних засад щодо запобігання фінансових правопорушень, наприклад, прийняттям і визначенням відповідної Концепції законодавства України про профілактику фінансових правопорушень. Аналогічна Концепція, як відомо, була закладена в основах законодавства України про культуру, що, безсумнівно, сприяє її розвитку і збагаченню [203].

Вважаємо, що такий підхід дасть змогу визначити основні правові, економічні, соціальні, організаційні та інші засади регулювання, розвитку і забезпечення профілактики правопорушень (зокрема – адміністративних) у фінансовій сфері.

Позитивний аспект такого рішення ми бачимо в декількох аспектах.

По-перше, найбільш прийнятним моментом є те, що засади законодавства про профілактику правопорушень з фінансових питань визначали б її пріоритетні напрями з урахуванням тих особливостей, які існують у кожній окремій галузі економіки, та нерівностей, які склалися поміж цими галузями у плані наукового забезпечення діяльності. Тоді логічно припустити, що загальна профілактична концепція надала би змогу динамічного розвитку всіх її складових, у тому числі й адміністративно-правових, як елементів єдиної і

цілісної системи, які взаємодіють поміж собою.

По-друге, профілактика правопорушень з фінансових питань розглядалась би як єдина правова база для визначення профілактичної політики у сфері економіки країни. При такому механізмі, мабуть, не виникали би питання, пов'язані з дублюванням органами внутрішніх справ, контрольно-ревізійною службою аспектів, фактично віднесених до сфери діяльності інших органів фінансового контролю.

По-третє, законодавець повинен приділити більше уваги саме правовому регулюванню різних форм фінансового контролю відповідно до різних форм власності та уникнення дублювання контрольних повноважень шляхом чіткого розподілу контрольних функцій.

Дослідження шляхів удосконалення провадження у справах про порушення законодавства з фінансових питань дозволило зробити такі висновки:

- 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 призводить до нагромадження проблем у сферах діяльності контрольно-ревізійної служби, підрозділів внутрішніх справ;

- доцільно розробити Інструкцію про провадження у справах про порушення законодавства з фінансових питань. В Інструкції необхідно передбачити специфічні процесуальні дії, спрямовані на встановлення фактичних обставин справи, а також специфічні принципи, на основі яких будується провадження у справах про порушення законодавства з фінансових питань, розкривається їхній зміст;

- потребує свого процесуального вирішення регулювання правового статусу спеціаліста, який виступає окремим учасником провадження у справі про порушення законодавства з фінансових питань, володіє спеціальними знаннями й навиками, необхідними для технічного, інформаційного,



організаційного та іншого забезпечення реалізації окремих процесуальних дій, використовуючи які, він здійснює поточне консультування працівників органів внутрішніх справ та контрольно-ревізійної служби в Україні і сприяє їм у проведенні конкретних процесуальних дій;

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

- 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 би пріоритетні напрями з урахуванням тих особливостей, що існують у кожній галузі економіки, та надали б динамічного розвитку всім її складовим, у тому числі й адміністративно-правовим.

## 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. Розкрито загальнотеоретичне поняття адміністративного процесу як складного соціально-правового явища, 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 складають процесуальні цілі, завдання, функції, норми, правила, процедури, провадження, інститути, акти реалізації й багато інших складових елементів.

2. Досліджено сутність та особливості провадження у справах про порушення законодавства з фінансових питань, яке є різновидом адміністративно-процесуальної діяльності спрямованої на втілення організаційно-правових засобів забезпечення дотримання законодавства з фінансових питань.

В охороні відносин, що виникають у зв'язку із застосуванням фінансового законодавства, адміністративна відповідальність за порушення законодавства з фінансових питань і провадження у них, відіграє важливу роль. У діючому Кодексі України про адміністративні правопорушення передбачено цілий ряд специфічних процесуальних дій, спрямованих на встановлення фактичних обставин справи про порушення законодавства з фінансових питань, водночас у деяких випадках простежується їх незакінченість і недосконалість загалом.

Специфіку провадження у справах про порушення з фінансових питань визначають багато факторів й умов: бланкетний характер норм; особливості фінансових правовідносин; наявність різних 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. Визначено, що загальними для всієї адміністративно-процесуальної діяльності є такі 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, які сприяють його вчиненню.

4. Досліджено стадії провадження у справах про адміністративні порушення законодавства з фінансових питань (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.

У Кодексі України про адміністративні правопорушення питанням регулювання порушення та розгляду справи, у тому числі про порушення законодавства з фінансових питань, присвячено значно більше уваги, ніж

оскарженню та виконанню постанови органу про накладення стягнення. Сам факт їх існування є проявом соціального спрямування українського законодавства.

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 спричиняє нагромадження проблем у сферах діяльності контрольно-ревізійної служби, міліції.

5. Найважливішим елементом державного фінансового контролю є державна контрольно-ревізійна служба в Україні. За час свого існування цей орган відіграє велику роль у 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) за правовою оцінкою виявлених у процесі ревізій, перевірок та інспекцій фактів правопорушень і прийняттям рішень у результаті цієї оцінки;
- б) за правомочністю застосування санкцій щодо зробленої правової оцінки.

Удосконалення юрисдикційної діяльності державної контрольно-ревізійної служби в Україні 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. Досліджено, що органи внутрішніх справ 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.

Залишається невирішеним питання про допустимість використання у

провадженні у справі про адміністративне правопорушення інформації, виявленої в процесі службової діяльності органів внутрішніх справ (наглядової або контрольної) засобами, не передбаченими законодавством про адміністративні правопорушення, але передбаченими іншими нормативно-правовими актами.

Вбачається нагальна потреба у законодавчому закріпленні на стадії порушення адміністративної справи обставин після яких адміністративно-процесуальна діяльність посадових осіб, може здійснюватись 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 щодо розгляду адміністративних справ та скарг на постанови по справах про адміністративні правопорушення законодавства з фінансових питань, як показує проведений аналіз, слід розглядати як врегульовану адміністративно-процесуальними нормами діяльність стосовно вирішення конкретних індивідуальних справ у сфері фінансів, спорів, що виникають із фінансових правовідносин та реалізації адміністративної відповідальності.

Необхідність розгляду адміністративних справ про 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, безпосередньо впливають на інвестиційну привабливість держави і потребують судового захисту.

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 у 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 аспектів провадження у справах про правопорушення законодавства з фінансових питань. Існує необхідність дослідження процесуальних норм, якими визначено провадження у справах про порушення законодавства з фінансових питань, заради приведення його у відповідність до європейських стандартів забезпечення прав і свобод людини та громадянина.

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

- подальшу оптимізацію засад організації взаємодії правоохоронних та контролюючих органів у сфері регуляторної діяльності, яка контролюється 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 урахування 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) до ст. 12 Закону України „Про державну контрольно-ревізійну службу в Україні” щодо посилення відповідальності керівників підприємств, установ та організацій за недотримання вимог 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 у адміністративно-юрисдикційній діяльності органів внутрішніх справ щодо забезпечення громадського контролю.

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

## Додаток А

**Пропозиції до Закону України „Про міліцію”**

(від 20 грудня 1990 р. № 565-ХІІ, Відомості Верховної Ради, 1991, № 4, ст. 20)

Доповнити статтю 13 та викласти у наступній редакції:

Стаття 13. Застосування засобів впливу

Працівники міліції мають право застосовувати заходи фізичного впливу, в тому числі прийоми рукопашного бою, для припинення правопорушень, подолання протидії законним вимогам міліції, яка здійснюється із застосуванням сили щодо працівників міліції або інших осіб, якщо інші способи були застосовані та не забезпечили виконання покладених на міліцію обов'язків.

Міліція може направляти спеціальні підрозділи міліції для забезпечення проведення контролюючими органами перевірок суб'єктів господарської діяльності лише за рішенням судді або суду.

Дозвіл на направлення спеціального підрозділу міліції надається лише у випадках, коли перевірка проводиться в рамках розслідування кримінальних справ.

Органам міліції забороняється використовувати фізичний та психологічний вплив для забезпечення проведення контролюючими органами планових та позапланових перевірок суб'єктів господарської діяльності, у тому числі шляхом демонстрації зброї, спеціальних засобів, погроз їх застосування.

**Вилучення бухгалтерської та фінансової документації здійснюється на термін не перевищуючий один місяць. Продовження терміну тримання бухгалтерської та фінансової документації в органах міліції лише за рішенням судді або суду.**

Далі за текстом.



## Додаток Б

**Пропозиції до Кодексу України про адміністративні правопорушення**  
(Відомості Верховної Ради Української РСР 1984, додаток до № 51, ст.1122)

Внести доповнення до статті 288 та викласти в редакції:

Стаття 288. Порядок оскарження постанови по справі про адміністративне правопорушення

Постанову по справі про адміністративне правопорушення може бути оскаржено:

...

Скарга подається в орган (посадовій особі), який виніс постанову по справі про адміністративне правопорушення, якщо інше не встановлено законодавством України. Скарга, що надійшла, протягом трьох діб надсилається разом із справою з усіма матеріалами органу (посадовій особі), правомочному відповідно до цієї статті її розглядати.

Далі за текстом.

Внести доповнення до статті 221 та викласти в редакції:

Стаття 221. Районні, районні у місті, міські чи міськрайонні суди (судді)

Судді районних, районних у місті, міських чи міськрайонних судів розглядають справи про адміністративні правопорушення, передбачені частиною першою статті 41, статтями 41-1 – 41-3,...

... частинами першою, третьою і четвертою статті 156, статтями 160, 160-2, 162, 163 - 163-4, 164, **164-2**, 164-3, 164-5 - 164-14, 166-1 - 166-4, 166-7 - 166-12, 173 - 173-2, 174, 177-2, частиною третьою статті 178, частинами першою, другою і третьою статті 181, частиною другою статті 182, статтями 184 – 185-11, 186-5 - 188-1, 188-13, 188-14, 188-16, 188-17, 188-19, 188-22, 188-25, 188-27, 188-28, частиною першою статті 189-1, статтями 190, 191, 193, 195-1 – 195-6, частиною першою статті 203, статтями 204 – 206-1, 212-2 – 212-20 цього Кодексу, а також справи про адміністративні правопорушення, вчинені

особами віком від шістнадцяти до вісімнадцяти років.

Внести зміни у статті 234-1 та викласти в редакції:

Стаття 234-1. Органи державної контрольно-ревізійної служби в Україні

**Органи державної контрольно-ревізійної служби в Україні розглядають справи про адміністративні правопорушення, пов'язані з порушенням порядку подання фінансової звітності та ведення бухгалтерського обліку при ліквідації юридичної особи (стаття 166-б).**

Далі за текстом.

Внести доповнення до статті 280 та викласти в редакції:

Стаття 280. Обставини, що підлягають з'ясуванню при розгляді справи про адміністративне правопорушення

Орган (посадова особа) при розгляді справи про адміністративне правопорушення зобов'язаний з'ясувати: чи було вчинено адміністративне правопорушення, чи винна дана особа в його вчиненні, чи підлягає вона адміністративній відповідальності, чи є обставини, що пом'якшують і обтяжують відповідальність, чи заподіяно майнову шкоду, чи є підстави для передачі матеріалів про адміністративне правопорушення на розгляд громадської організації, трудового колективу, а також з'ясувати інші обставини, що мають значення для правильного вирішення справи.

**Визнання зацікавленою особою фактів, на яких інша особа засновує свої вимоги або заперечення, не є обов'язковим для колегіального органу (посадової особи), що розглядає адміністративну справу. Колегіальний орган (посадова особа) може вважати визнаний факт установленим, якщо у нього немає сумнівів у тім, що визнання відповідає обставинам адміністративної справи й не зроблено під впливом обману, насильства, погрози, омани або з метою приховання істини.**

Внести доповнення до статті 273 та викласти в редакції:

Стаття 273. Експерт

Експерт призначається органом (посадовою особою), в провадженні якого перебуває справа про адміністративне правопорушення, у разі, коли виникає потреба в спеціальних знаннях.

Експерт зобов'язаний з'явитися на виклик органу (посадової особи) і дати об'єктивний висновок у поставлених перед ним питаннях.

Експерт має право знайомитися з матеріалами справи, що стосуються предмета експертизи, заявляти клопотання про надання йому додаткових матеріалів, необхідних для дачі висновку; з дозволу органу (посадової особи), в провадженні якого перебуває справа про адміністративне правопорушення, ставити особі, яка притягається до відповідальності, потерпілому, свідкам запитання, що стосуються предмета експертизи; бути присутнім при розгляді справи.

**Експертиза проводиться в адміністративному засіданні або поза засіданням, якщо це необхідно по характеру досліджень або при неможливості доставки матеріалів для дослідження в засіданні. Якщо експерт при проведенні експертизи встановить обставини, що мають значення для адміністративної справи, із приводу яких йому не були поставлені питання, він вправі включити висновки про ці обставини у свій висновок.**

Внести доповнення до статті 251 та викласти в редакції:

Стаття 251. Докази

Доказами в справі про адміністративне правопорушення, є будь-які фактичні дані, предмети, які своїм зовнішнім виглядом, внутрішніми властивостями, місцем їхнього знаходження або інших ознак можуть служити засобами встановлення обставин, установчі документи організації, акти, договори, довідки, свідоцтва, ділова кореспонденція, інші документи й матеріали, у тому числі отримані за допомогою

**факсимільного, електронної або іншого зв'язку або іншим способом, що дозволяє встановити вірогідність документа що мають значення для адміністративної справи, на основі яких у визначеному законом порядку орган (посадова особа) встановлює наявність чи відсутність адміністративного правопорушення, винність даної особи в його вчиненні та інші обставини, що мають значення для правильного вирішення справи. Ці дані встановлюються протоколом про адміністративне правопорушення, поясненнями особи, яка притягається до адміністративної відповідальності, потерпілих, свідків, висновком експерта, речовими доказами, показаннями технічних приладів, які використовуються при нагляді за виконанням правил, норм і стандартів, що стосуються забезпечення безпеки дорожнього руху, протоколом про вилучення речей і документів, а також іншими документами.**

**Додаток В****Підсумки****анкетування співробітників контрольно-ревізійних служб західного регіону України**

В ході опитування проведеного дисертантом було опитано 125 співробітників контрольно-ревізійних служб західного регіону України та 125 співробітників органів внутрішніх справ (125 взято за 100 відсотків).

Інформація про респондентів – працівники міліції у відсотках.

Керівництво відділу, сектору, відділення – 31,2 %;

Старший та середній начальницький склад – 68,8 %;

Співробітники кримінальної міліції – 58,4 %;

Співробітники Державної служб по боротьбі із економічною злочинністю – 41,6 %;

Стаж роботи в органах внутрішніх справ:

До 3 років – 8,8 %;

Від 3 до 15 років – 62,4 %;

Понад 15 років – 28,8 %;

**Основні положення, що уточнювалися:**

**1. Чи доцільне об'єднання відомчих контрольно-ревізійних органів у єдину службу?**

а) позитивно – 16 %;

б) негативно – 40,8 %;

в) важко відповісти – 43,2 %;

**2. Чи доцільно внесення доповнень до Закону України «Про контрольно-ревізійну службу України» щодо обов'язкового інформування правоохоронних органів про підсумки усіх ревізій:**

а) задовільно – 82,4 %;

б) незадовільно – 14,4 %;

в) важко відповісти – 3,2 %.

**3. Чи доцільне внесення змін до Кодексу України про адміністративні правопорушення у частині розгляду адміністративних справ за ст. 164-2 «Порушення законодавства з фінансових питань» виключно судом:**

- а) так – 76,8 %;
- б) ні – 16 %;
- в) важко відповісти – 7,2 %.

**4. Чи доцільне внесення змін до Кодексу України про адміністративні правопорушення у частині розгляду адміністративних справ за ст. 164-2 «Порушення законодавства з фінансових питань»?**

- а) так – 78,4 %;
- б) ні – 11,2 %;
- в) важко відповісти – 7,2 %.

**5. Чи доцільне внесення змін до Кодексу України про адміністративні правопорушення у частині розгляду адміністративних справ за ст. 164-2 «Порушення законодавства з фінансових питань» органами служби безпеки:**

- а) так – 26,6 %;
- б) ні – 62,8 %;
- в) важко відповісти – 10,6 %;

**6. Чи доцільно внесення змін до Кодексу України про адміністративні правопорушення у частині складання адміністративних протоколів за ст. 164-2 «Порушення законодавства з фінансових питань» відомчими контрольно-ревізійними органами та розглядом адміністративних справ органами контрольно-ревізійної служби:**

- а) негативно – 71,4 %;
- б) позитивно – 4,6 %;
- в) важко відповісти – 24 %.

**7. Чи доцільно впровадження у практичну діяльність Інструкції щодо порядку провадження по адміністративних справах за ст. 164-2 КУАП:**

- а) задовільно – 81,8 %;

- б) незадовільно – 10,7 %;
- в) важко відповісти – 7,5 %.

**8. Як впливає на ефективність застосування норм статті 164-2 КУАП відсутність проведених спільно органами внутрішніх справ та контрольно-ревізійної служби інструктажів, навчання, підведення підсумків?**

- а) позитивно – 6,6 %;
- б) негативно – 55,6 %;
- в) важко відповісти – 37,8 %.

**9. У якій формі найбільше часто в практичній діяльності здійснюється обмін інформацією між органами внутрішніх справ та підрозділами контрольно-ревізійної служби?**

- а) в усній – 73,4 %;
- б) у письмовій – 13,6 %;
- в) важко відповісти – 13 %.

**10. Як, на Вашу думку організована взаємодія органів внутрішніх справ та контрольно-ревізійної служби”**

- а) задовільно – 81,6 %;
- б) незадовільно – 7,2 %;
- в) важко відповісти – 11,2 %.

**11. Якщо незадовільно, то причинами цього є:**

- відсутність правової регламентації – 52 %;
- відсутність ініціативи з боку керівництва органів внутрішніх справ – 16%;
- відсутність ініціативи з боку керівників контрольно-ревізійної служби – 14 %;
- відсутність особистих контактів між керівниками – 8 %;
- відсутність зацікавленості у взаємодії – 10 %.

**Підсумки**  
**анкетування 125 співробітників контрольно-ревізійної служби**  
**(125 узято за 100 %).**

Відомості про респондентів (у %)

Керівництво відділу, сектору, бюро, групи – 12,6 %;

Спеціалісти (головні, провідні) – 87,4 %;

Співробітники відомчих органів – 54 %;

Співробітники контрольно-ревізійної служби в Україні – 36 %;

Стаж роботи:

До 3 років – 26,2 %;

Від 3 до 15 років – 61,9 %;

Понад 15 років – 11,9 %;

**Основні положення, що уточнювалися:**

**1. Чи доцільне об'єднання відомчих контрольно-ревізійних органів у єдину службу?**

а) так – 34,76 %;

б) ні – 60,5 %;

в) важко відповісти – 4,74 %.

**2. Чи доцільно внесення доповнень до Закону України «Про контрольно-ревізійну службу України» щодо обов'язкового інформування правоохоронних органів про підсумки усіх ревізій:**

а) так – 84,53 %;

б) ні – 5,57 %;

в) важко відповісти – 9,9 %.

**3. Чи доцільне внесення змін до Кодексу України про адміністративні правопорушення у частині розгляду адміністративних справ за ст. 164-2 «Порушення законодавства з фінансових питань» виключно судом:**

а) так – 34,76 %;

б) ні – 37,13 %;



в) важко відповісти – 28,11 %.

**4. Чи доцільне внесення змін до Кодексу України про адміністративні правопорушення у частині розгляду адміністративних справ за ст. 164-2 «Порушення законодавства з фінансових питань»?**

а) так – 38,48 %;

б) ні – 31,5 %;

в) важко відповісти – 30,02 %.

**5. Чи доцільне внесення змін до Кодексу України про адміністративні правопорушення у частині розгляду адміністративних справ за ст. 164-2 «Порушення законодавства з фінансових питань» органами служби безпеки:**

а) так – 66,03 %;

б) ні – 11,06 %;

в) важко відповісти – 22,91 %.

**6. Чи доцільно внесення змін до Кодексу України про адміністративні правопорушення у частині складання адміністративних протоколів за ст. 164-2 «Порушення законодавства з фінансових питань» відомчими контрольно-ревізійними органами та розглядом адміністративних справ органами контрольно-ревізійної служби:**

а) так – 34,76 %;

б) ні – 60,62 %;

в) важко відповісти – 4,62 %.

**7. Чи доцільно впровадження у практичну діяльність Інструкції щодо порядку провадження по адміністративних справах за ст. 164-2 КУАП:**

а) так – 55,3 %;

б) ні – 23,7 %;

в) важко відповісти – 21 %.

**8. Як впливає на ефективність застосування норм статті 164-2 КУАП відсутність проведених спільно органами внутрішніх справ та контрольно-ревізійної служби інструктажів, навчання, підведення**

**підсумків?**

- а) так – 41,08 %;
- б) ні – 43,45 %;
- в) відповідь відсутня – 15,43 %.

**9. У якій формі найбільше часто в практичній діяльності здійснюється обмін інформацією між органами внутрішніх справ та підрозділами контрольно-ревізійної служби?**

- а) в усній – 82 %;
- б) у письмовій – 10,2 %;
- в) важко відповісти – 7,8 %.

**10. Як, на Вашу думку організована взаємодія органів внутрішніх справ та контрольно-ревізійної служби”**

- а) задовільно – 52,8 %;
- б) незадовільно – 24 %;
- в) важко відповісти – 23,2 %.

**11. Якщо незадовільно, то причинами цього є:**

- відсутність правової регламентації – 24 %;
- відсутність ініціативи з боку керівництва органів внутрішніх справ – 56%;
- відсутність ініціативи з боку керівників контрольно-ревізійної служби – 14 %;
- відсутність особистих контактів між керівниками – 4 %;
- відсутність зацікавленості у взаємодії – 2 %.

**Розподіл  
респондентів за місцем роботи**

<b>№ п/п.</b>	<b>назва установи</b>	<b>кількість респондентів</b>
1.1	Головне управління МВС України у Львівській області	83
1.2	Лінійне управління на Львівській залізниці УМВС України на залізничному транспорті	42
1	Всього працівників органів внутрішніх справ	125
2.1	КРУ Львівської області	41
2.2	КРУ Тернопільської області	29
2.3	Західне оперативне командування Міністерства оборони України	11
2.4	Західне територіальне управління внутрішніх військ МВС України	8
2.5	Західне регіональне управління Державної прикордонної служби	5
2.6	Головне управління МНС у Львівській області	9
2.7	Державне територіально-галузеве об'єднання «Львівська залізниця»	22
2	Всього працівників контрольно-ревізійних органів	125
<b>3</b>	<b>Усього</b>	<b>250</b>

## Додаток Д

**Пропозиції до методики проведення органами державної  
контрольно-ревізійної служби державного фінансового аудиту  
суб'єктів господарювання**

(наказ Головного контрольно-ревізійного управління України від 4 серпня 2008 р. № 300 „Про затвердження Методики проведення органами державної контрольно-ревізійної служби державного фінансового аудиту діяльності суб'єктів господарювання” [204])

Доповнити розділ 5 пунктом 5.6 у редакції:

5. Аудиторський звіт підлягає розгляду за участю керівництва об'єкта аудиту. Строк такого розгляду не повинен перевищувати 5 робочих днів.

.....

**5.6. У випадку виявлення порушень державний аудитор діє у відповідності до Порядку взаємодії органів державної контрольно-ревізійної служби, органів прокуратури, внутрішніх справ, Служби безпеки України**

## Додаток Е

## Пропозиції до Закону України

## „Про державну контрольно-ревізійну службу в Україні”

(Відомості Верховної Ради (ВВР), 1993, № 13, ст.110)

Внести доповнення до статті 12 та викласти в редакції:

Стаття 12. **Обов'язки і відповідальність службових осіб державної контрольно-ревізійної служби**

Службові особи державних контрольно-ревізійних служб зобов'язані суворо додержувати Конституції України, законів України, прав та інтересів громадян, підприємств, установ і організацій, що охороняються законом. За невиконання або неналежне виконання службовими особами державних контрольно-ревізійних служб своїх обов'язків вони притягаються до дисциплінарної та кримінальної відповідальності відповідно до чинного законодавства.

Працівники державної контрольно-ревізійної служби зобов'язані у випадках виявлення зловживань і порушень чинного законодавства передавати правоохоронним органам матеріали ревізій, а також повідомляти про виявлені зловживання і порушення державним органам і органам, уповноваженим управляти державним майном **та усі порушення законодавства з фінансових питань.**

При вилученні документів у зв'язку з їх підробкою або виявленими зловживаннями працівник державної контрольно-ревізійної служби зобов'язаний негайно повідомити про це правоохоронні органи. Вилучені документи зберігаються до закінчення ревізії. Після цього вони повертаються відповідному підприємству, установі або організації, якщо правоохоронними органами не прийнято рішення про виїмку цих документів.

## Додаток Ж

**Пропозиції до Інструкції****з оформлення матеріалів про адміністративні правопорушення**

(Затверджено наказом МВС України 22.02.2001 р. № 185. Зареєстровано в Міністерстві юстиції України 26 березня 2001 р. за № 272/5463)

## 1. Загальні положення

1.1. Порядок провадження у справах про адміністративні порушення визначається законодавством України про адміністративні правопорушення, Кодексом України про адміністративні правопорушення та цією Інструкцією.

1.2. Інструкція передбачає порядок оформлення матеріалів, які застосовуються при адміністративному провадженні, а також роз'яснює порядок їх обліку. **Адміністративний протокол рахується оформлений коли у ньому заповнені усі графі у відповідності до розділу 2 Інструкції та викладені обставини правопорушення.**

## 2. Оформлення матеріалів про адміністративне правопорушення

...

2.6. При складанні протоколу вказується частина статті та стаття КУАП, згідно з якою наступає адміністративна відповідальність за вчинені протиправні дії.

...

Протокол підписується посадовою особою, яка його склала.

**Другий екземпляр під розписку вручається особі, яка притягається до адміністративної відповідальності. Реєстрація підлягає тільки перший екземпляр адміністративного протоколу.**

Далі за текстом.

## Додаток 3

**Пропозиції до Положення****про постійно діючі мобільні групи з моніторингу забезпечення прав і свобод людини та громадянина в діяльності органів внутрішніх справ**

(Затверджено наказом МВС України від 31.08.2006 р. № 894. Зареєстровано в Міністерстві юстиції України 20.10.2006 р. за № 1130/13004. Із змінами, внесеними згідно з наказами МВС № 149 від 11.05.2007 р. № 389 від 11.08.2008 р.)

Основними завданнями мобільних груп є:

2.1. Вивчення проблем із забезпечення конституційних прав і свобод людини та громадянина працівниками органів внутрішніх справ у їх **адміністративно-юрисдикційної** та оперативно-розшуковій діяльності.

2.2. Інформування керівництва МВС України, ГУМВС, УМВС, УМВСТ, охоплених моніторингом, про його результати та виявлені порушення.

2.3. Розроблення методичних рекомендацій для органів внутрішніх справ, спрямованих на недопущення правопорушень у їх подальшій **адміністративно-юрисдикційної** та оперативно-розшуковій діяльності.

2.4. Доведення результатів моніторингу до відома громадськості через засоби масової інформації. ...

4. Права членів мобільних груп. Мобільним групам для виконання покладених на них обов'язків надається право: ...

4.3. Знайомитися з матеріалами журналу реєстрації заяв і повідомлень про злочини, що вчинені або готуються, журналу реєстрації інформації про злочини та інші події, що надійшла телефонною лінією чи за допомогою інших засобів зв'язку, журналу обліку матеріалів, на підставі яких відмовлено в порушенні кримінальної справи, журналу обліку інформації, що не містить явних ознак злочину, журналу обліку матеріалів про адміністративні правопорушення, **переліком документів бухгалтерського та фінансового обліків**, книги обліку осіб, доставлених до міськрайліноргану.

Далі за текстом.

**Інструкція**  
**про порядок оформлення матеріалів про адміністративні**  
**правопорушення законодавства з фінансових питань**

І. Загальні положення

1.1. Цей Порядок розроблено відповідно до Кодексу України про адміністративні правопорушення (далі - КУАП).

1.2. Цей Порядок визначає процедуру складення протоколів про адміністративні правопорушення, передбачені статтею 164-2 „Порушення законодавства з фінансових питань” КУАП (Приховування в обліку валютних та інших доходів, непродуктивних витрат і збитків, відсутність бухгалтерського обліку або ведення його з порушенням установленого порядку, внесення неправдивих даних до фінансової звітності, неподання фінансової звітності, несвоєчасне або неякісне проведення інвентаризацій грошових коштів і матеріальних цінностей, порушення правил ведення касових операцій, перешкоджання працівникам державної контрольно-ревізійної служби у проведенні ревізій та перевірок, невжиття заходів по відшкодуванню з винних осіб збитків від недостач, розтрат, крадіжок і безгосподарності), оформлення справ та обліку матеріалів про такі адміністративні правопорушення.

1.3. Складати протоколи та розглядати справи про адміністративні правопорушення, передбачені статтею 164-2 „Порушення законодавства з фінансових питань” КУАП, мають право особи відповідно до стаття 255 „Особи, які мають право складати протоколи про адміністративні правопорушення” КУАП.

ІІ. Оформлення протоколів про адміністративне правопорушення

2.1. При виявленні порушень законодавства з фінансових питань



складається протокол про адміністративне правопорушення за формою згідно з Інструкцією з оформлення матеріалів про адміністративні правопорушення затвердженого наказом Міністерства внутрішніх справ України від 22.02.2001 р. № 185 (zareєстровано в Міністерстві юстиції України 26. 03. 2001 р. за № 272/5463).

2.2. Протокол складається на місці виявлення адміністративного правопорушення.

2.3. При вчиненні особою кількох правопорушень складається окремий протокол про кожне правопорушення.

2.4. Протокол заповнюється розбірливим почерком, українською мовою, кульковою ручкою, чорнилом синього або чорного кольору чи друкарським способом. Підчистки та помарки не допускаються. У відповідних графах, які не заповнюються під час складення протоколу, проставляється прочерк відповідно до Інструкції з оформлення матеріалів про адміністративні правопорушення затвердженого наказом Міністерства внутрішніх справ України від 22.02.2001 р. № 185.

2.5. У протоколі про адміністративне правопорушення відповідно до статті 256 КУАП зазначаються:

число, місяць і рік складення протоколу, місце його складення;

посада, прізвище, ім'я та по батькові посадової особи, яка склала протокол;

відомості про особу порушника (прізвище, ім'я та по батькові, дата народження, місце проживання, громадянство, місце роботи, посада);

документ, що посвідчує особу (серія, номер, дата видачі та найменування органу, що видав цей документ);

місце, час учинення і суть адміністративного правопорушення, посилання на нормативно-правовий акт, згідно з яким настає адміністративна відповідальність;

прізвища, імена та по батькові свідків, якщо вони є, місце їх проживання;

пояснення порушника;

інші відомості, необхідні для вирішення справи.

2.6. При складенні протоколу порушникові роз'яснюються його права і обов'язки, передбачені статтею 268 КУАП.

2.7. Посадова особа, яка склала протокол, повідомляє порушника про дату та місце розгляду справи.

У разі, якщо порушник відмовляється бути присутнім при розгляді справи, в поясненні до протоколу робиться запис: "Прошу розглядати матеріали про порушення мною законодавство з фінансових питань без моєї участі".

2.8. Протокол підписується посадовою особою, яка його склала, і особою, яка вчинила правопорушення. За наявності свідків і потерпілих протокол може бути підписаний цими особами.

2.9. У разі відмови особою, яка вчинила правопорушення, від підписання протоколу в ньому робиться запис про це.

2.10. Протокол складається в двох примірниках.

2.11. До першого примірника протоколу, додаються матеріали, що підтверджують факт вчинення адміністративного правопорушення (рапорти посадових осіб, заяви, пояснення та інші документи).

2.12. Другий примірник надається особі, відносно якої складено протокол, що засвідчується відміткою та його підписом у першому примірнику протоколу, або надсилається поштою<sup>10</sup>.

2.13. Посадова особа, яка склала протокол про адміністративне правопорушення, не пізніше дня, наступного за днем складення протоколу, направляє протокол на реєстрацію згідно з Інструкцією з оформлення матеріалів про адміністративні правопорушення (далі – Інструкція).

2.14. Перед направленням справи на розгляд посадова особа, яка склала протокол, систематизує матеріали, нумерує аркуші справи, складає перелік

---

<sup>10</sup> Примітка: передбачено Законом України 24 вересня 2008 року № 586-VI «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо вдосконалення регулювання відносин у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху» [205].

документів, що входять до неї, який підписує і підшиває у справу першим аркушем.

### III. Розгляд справ про адміністративні правопорушення законодавства з фінансових питань

3.1. Справа про адміністративне правопорушення розглядається відповідною посадовою особою в присутності порушника або його представника в 15-денний строк з дня одержання посадовою особою, правомочною розглядати справу, протоколу про адміністративне правопорушення та інших матеріалів справи.

3.2. У розгляді справи можуть брати участь захисники, експерти, свідки, перекладачі.

3.3. Справа про адміністративне правопорушення може бути розглянута за відсутності особи, яка скоїла правопорушення, у разі, якщо є дані про своєчасне її сповіщення про місце і час розгляду справи і від неї не надійшло клопотання про відкладення розгляду справи, а також якщо в протоколі є запис щодо відмови порушника від особистої участі у розгляді справи.

3.4. За результатами розгляду справи посадова особа виносить постанову: про накладення адміністративного стягнення або про закриття справи.

3.5. Постанова за справою про адміністративне правопорушення (додаток до Інструкції) повинна містити:

дату та місце розгляду справи;

прізвище, ім'я та по батькові посадової особи, яка винесла постанову;

відомості про особу, щодо якої розглядається справа (прізвище, ім'я та по батькові, дата народження, місце проживання, громадянство, місце роботи, посада);

викладення обставин, установлених при розгляді справи (зазначаються число, місяць, рік, час та місце вчиненого правопорушення, які саме правопорушення вчинені, відомості про обставини, що пом'якшують або обтяжують відповідальність);

зазначення відповідних статей КУАП, які передбачають відповідальність за вчинене правопорушення.

3.6. Постанова підписується посадовою особою, яка її винесла.

3.7. Не допускається закреслення чи виправлення відомостей, що зазначаються в постанові.

3.8. Копія постанови протягом трьох днів вручається під підпис або висилається рекомендованим листом особі, щодо якої винесено постанову, про що робиться відповідна відмітка у справі із зазначенням дати відправлення.

3.9. Постанова за справою про адміністративне правопорушення може бути оскаржена або опротестована відповідно до статей 287-297 КУАП.

#### IV. Виконання постанов про накладення адміністративних стягнень

4.1. Постанова про накладення адміністративного стягнення є обов'язковою для виконання державними і громадськими органами, підприємствами, установами, організаціями, посадовими особами і громадянами (стаття 298 КУАП),

4.2. Постанова про накладення адміністративного стягнення відповідно до статті 299 КУАП підлягає виконанню з моменту її винесення.

4.3. У разі несплати правопорушником штрафу у визначений статтею 307 КУАП строк постанова про накладення штрафу надсилається для примусового виконання відповідно до статті 308 КУАП.

4.4. Контроль за правильним і своєчасним виконанням постанови про накладення адміністративного стягнення здійснюється посадовими особами, іншими органами державної влади (стаття 305 КУАП).

#### V. Діловодство у справах про адміністративні правопорушення

5.1. Протокол про адміністративне правопорушення, документи, що підтверджують факт вчинення адміністративного правопорушення (рапорти

посадових осіб, заяви, пояснення), постанова по справі про адміністративне правопорушення та інші документи формуються в одну справу з описом документів.

Сторінки справи нумеруються, прошиваються та скріплюються підписом посадової особи та печаткою.

5.2. Справи про адміністративні правопорушення зберігаються протягом трьох років.

5.3. Винесені постанови по справах про адміністративне правопорушення реєструються в журналі обліку матеріалів про адміністративні правопорушення з питань державної реєстрації торговельних суден та невиконання законних вимог посадових осіб органів морського і річкового транспорту.

Журнали мають бути пронумеровані, прошнуровані, скріплені підписом начальника органу контролю-ревізійної служби.

Журнал оформлюється на кожен рік і після закінчення поточного року зберігається в установленому порядку протягом трьох років.

5.4. Заовлення виготовлення бланків протоколів про адміністративні правопорушення, постанов по справах про адміністративне правопорушення та забезпечення ними посадових осіб, які мають право складати протоколи та розглядати справи про правопорушення законодавства з фінансових питань, здійснюється Головним контрольно-ревізійним управлінням України в установленому порядку.

## СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Адміністративне право : [навч. посіб.] /О.І. Остапенко, З.Р. Кісіль, М.В. Ковалів, Р.В. Кісіль. – К.: Всеукраїнська асоціація видавців „Правова єдність”, 2008. – 536 с.
2. Кузьменко О.В. Адміністративно-процесуальне право України : [підруч.] / О.В. Кузьменко, Т.О. Гуржій. – К.: Атіка, 2006. – 478 с.
3. Сташис В.В. Якуба О.М. / Сташис В.В. [Юридична енциклопедія: В 6 т./ Редкол. Ю.С.Шемшученко (голова редкол.) та ін.]. – К. : „Українська енциклопедія”, 1998.  
Т.6. – 2004. – 768 с.
4. Ключниченко А.П. Организация административно-юрисдикционной деятельности органов внутренних дел в свете Основ законодательства СССР об административных правонарушениях : [учеб. пособ.] / Ключниченко А.П. – К.: КВШ МВД СССР, 1983. – 56 с.
5. Додин Е.В. Доказательства в административно-юрисдикционной деятельности органов внутренних дел : [учеб. пособ.] / Додин Е.В. – Киев : НИИ и РИО Киев. высш. школы МВД СССР им. Ф.Э. Дзержинского, 1985. – 100 с.
6. Колпаков В.К. Адміністративне право України : [підруч.] / Колпаков В.К. – К.: Юрінком Інтер, 1999. – 736 с.
7. Авер'янов В. Б. Адміністративно-процесуальне право / Авер'янов В. Б. [Юридична енциклопедія: В 6 т./ Редкол. Ю.С.Шемшученко (голова редкол.) та ін.]. – К. : „Українська енциклопедія”, 1998.  
Т.1. – 1998. – 672 с.
8. Адміністративне право України : [підруч.] / [Ю.П.Битяк, В.М. Гавришук, О.В. Дьяченко та ін.] ; за ред. Ю.П.Битяка. – К. : Юрінком Інтер, 2006. – 544 с.
9. Бандурка А.М. Административный процесс : [учеб.] / А.М.Бандурка, Н.М.Тищенко. – Харьков: Изд-во НУВД, 2001. – 352 с.
10. Перепелюк В.Г. Адміністративний процес / Перепелюк В.Г. –

Чернівці: Рута, 2001. – 316 с.

11. Комзюк А.Т. Заходи адміністративного примусу в правоохоронній діяльності міліції : поняття, види та організаційно-правові питання реалізації : / Комзюк А.Т. – Харків: Вид-во Нац. ун-ту внутр. справ, 2002. – 345 с.

12. Остапенко О.І. Адміністративна діяльність : [навч. посіб.] / [Остапенко О.І., Ковалів М.В., Кісіль З.Р. та ін.] ; під. Ред. О.І.Остапенка. – [2-е вид.]. – Львів : Львів держ. ун-т внутр. справ, 2006. – 280 с.

13. Педько Ю. С. Юрисдикція / Педько Ю.С. [Юридична енциклопедія: В 6 т. / Редкол. Ю.С.Шемшученко (голова редкол.) та ін.]. – К. „Українська енциклопедія”, 1998.

Т.6. – 2004. – 768 с.

14. Юрисдикція. Українська радянська енциклопедія [В 12 т. / Редкол. М.П. Бажан (голова редкол.) та ін.]. – К. : Головна редакція УРЕ, 1978.

Т.12. – 1985. – 568 с.

15. Словарь административного права / под. ред. Сухарева А. Л. – М. : Фонд „Правовая культура”, 1999. – 320 с.

16. Наказ МВС України від 21 серпня 1998 р. № 622 „Про затвердження Інструкції про порядок виготовлення, придбання, зберігання, обліку, перевезення та використання вогнепальної, пневматичної і холодної зброї, пристроїв вітчизняного виробництва для відстрілу патронів, споряджених гумовими чи аналогічними за своїми властивостями металевими снарядами несмертельної дії, та зазначених патронів, а також боєприпасів до зброї та вибухових матеріалів” – Режим доступу:

<http://www.nau.kiev.ua><sup>11</sup>

17. Збірник бланків процесуальних документів у кримінальній справі / [уклад. Апаренков В.В.]. – К. : ВПЦ МВС України, 2007. – 215 с.

18. Конституція України : із змінами від 8 грудня 2004 р. / Верховна Рада

<sup>11</sup> База даних “Нормативні акти України” серійний номер № 32873/50 10. Видано МВС України. Розробник: ЗАТ «Інформтехнологія» Україна, м. Київ. Майдан Незалежності 2: 7 поверх. E-mail sales@nau.kiev.ua; <http://www.nau.kiev.ua>

України. – Офіц. вид. – К. : Велес, 2007. – 48 с.

19. Сірий М.І. Процес у праві / Сірий М.І. [Юридична енциклопедія: В 6 т. / Редкол. Ю.С.Шемшученко (голова редкол.) та ін.]. – К. : „Українська енциклопедія”, 1998.

Т.5. – 2003. – 736 с.

20. Кодекс України про адміністративні правопорушення // Відомості Верховної Ради УРСР. – 1984. – додаток до № 51. – Ст. 1122.

21. Митний кодекс України // Відомості Верховної Ради. – 2002. – № 38-39. – Ст. 288.

22. Кодекс адміністративного судочинства України // Відомості Верховної Ради. – 2005. – № 35-36, № 37. – Ст. 446.

23. Адміністративна діяльність міліції : [підруч.] / за заг. ред. О.М. Бандурки. – Харків: Вид-во Нац. ун-ту внутр. справ, 2004. – 448 с.

24. Ортинський В.Л. Управління в органах виконавчої влади України : [навч. посіб.] / Ортинський В.Л., Кісіль З.Р., Ковалів М.В. – К. : Центр учбової літератури, 2008. – 296 с.

25. Захаров В.П. Проблеми інформаційного забезпечення діяльності правоохоронних структур : [навч. посіб.] / В.П. Захаров, В.І. Руденко. – Львів : Львів держ. ун-т внутр. справ, 2007. – 372 с.

26. Рабінович П.М. Основи загальної теорії права та держави : [навч. посіб.] / Рабінович П.М. – [5-е вид.]. – К. : 2001. – 176 с.

27. Четыркин Е.М. Финансовая математика : [учеб.] / Четыркин Е.М. – [8-е изд.] – М. : Издательство „Дело” АНХ, 2008. – 400 с.

28. Про економічну самостійність Української РСР: Закон Української радянської соціалістичної республіки від 3 серпня 1990 р. № 142-XII // Відомості Верховної Ради. – 1990. – № 34. – Ст. 499.

29. Про ціни і ціноутворення: Закон України від 3 грудня 1990 р. № 507-XII // Відомості Верховної Ради. – 1990. – № 52. – Ст. 650.

30. Про бюджетну систему України: Закон України від 5 грудня 1990 р. № 512-XII // Відомості Верховної Ради. – 1991. – № 1. – Ст. 1.



31. Про державну податкову службу в Україні: Закон України від 4 грудня 1990 р. № 509-ХІІ // Відомості Верховної Ради. – 1991. – № 6. – Ст. 37.

32. Про ратифікацію Угоди про партнерство і співробітництво між Україною і Європейськими Співтовариствами та їх державами-членами: Закон України від 10 листопада 1994 р. № 237/94-ВР // Відомості Верховної Ради. – 1994. – № 46. – Ст. 415.

33. Про ринки фінансових інструментів, що вносить зміни в Директиви Ради 85/611/ЄЕС і 93/6/ЄЕС та Директиву 2000/12/ЄС Європейського Парламенту та Ради і припиняє дію Директиви Ради 93/22/ЄЕС: Директива Європейського Парламенту та Ради від 21 квітня 2004 р. 2004/39/ЄС. – Режим доступу:

<http://www.nau.kiev.ua>

34. Про державну контрольно-ревізійну службу в Україні: Закон України від 6 січня 1993 р. № 2939-ХІІ // Відомості Верховної Ради. – 1993. – № 13. – Ст. 110.

35. Бех Г.В. Фінансове право України: Підручник / [Бех Г.В., Дмитрик О.О., Криницький І.Є.] : за ред. М.П. Кучеренка. – К. : Інтер, 2007. – 320 с.

36. Про внесення змін і доповнень до Кодексу України про адміністративні правопорушення: Закон України від 26 січня 1993 р. № 2941а-ХІІ // Відомості Верховної Ради. – 1993. – № 12. – Ст. 100.

37. Воронова Л.К. Фінансової право України : підруч. / Воронова Л.К. – К. : Прецидент, Моя книга, 2007. – 448 с.

38. Горбач Н.Я. Філософія : [навч. посіб.] / Горбач Н.Я. – Львів : ПП „Оріон”, 2006, – 260 с.

39. Балинська О.М. Правова комунікація: вербально-біхевіористський підхід / Балинська О.М. – Львів : ПАІС. – 2008. – 212 с.

40. Кельман М.С. Загальна теорія держави і права : [навч. посіб.] / Кельман М.С. – Тернопіль : ТЗОВ „Терно-граф”, 2008. – 212 с.

41. Адміністративні правопорушення в системі права : [навч. посіб.] / Кузьменко О.В., Гантюк С.С., Новіков В.В., Чистоклетов Л.Г. – Львів : Львів.

держ. ун-т внутр. справ, 2006. – 152 с.

42. Буржинський В.А. Злочинність в Україні : основні показники стану та структури злочинності за 2001-2005 роки : [стат. зб.] / В.А. Буржинський, Л.П. Лаган. – К. : ВПЦ МВС України, 2006. – 201 с.

43. Кримінальний кодекс України // Відомості Верховної Ради. – 2001. – № 25-26. – Ст. 131.

44. Шемшученко Ю.С. Адміністративна відповідальність / Шемшученко Ю.С. [Юридична енциклопедія: В 6 т./ Редкол. Ю.С.Шемшученко (голова редкол.) та ін.]. – К. : „Українська енциклопедія”, 1998.

Т.1. – 1998. – 669 с.

45. Ткаченко В.І. Адміністративно-процедурні провадження у дозвільній системі в Україні : шляхи вирішення проблемних питань / Ткаченко В.І. – Луганськ: РВВ Луган. держ. ун-т внутр. справ, 2006. – 344 с.

46. Кармазин Р.В. Ліцензування / Р.В. Кармазин, В.П. Нагребельний. [Юридична енциклопедія: В 6 т./ Редкол. Ю.С.Шемшученко (голова редкол.) та ін.]. – К. : „Українська енциклопедія”, 1998.

Т.3. – 2001. – 792 с.

47. Про банки й банківську діяльність: Закон України 7 грудня 2000 р. № 2121-III // Відомості Верховної Ради. – 2001. – № 5-6. – Ст. 30.

48. Про цінні папери та фондовий ринок: Закон України від 23 лютого 2006 р. № 3480-IV // Відомості Верховної Ради. – 2006. – № 31. – Ст. 268.

49. Мартиненко Б.Д. Гарантії суб'єктів провадження у справах про адміністративні проступки : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 „Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право” / Мартиненко Б.Д. – Львів, 2007. – 14 с.

50. Ортинський В.Л. Організаційні засади регулювання управлінської діяльності в органах внутрішніх справ України : [навч. посіб.] / Ортинський В.Л., Кісіль З.Р., Ковалів М.В. – Львів, Львів. держ. ун-т внутр. справ, 2006. – 248 с.

51. Шемшученко Ю.С. Адміністративне провадження / Шемшученко

Ю.С. [Юридична енциклопедія: В 6 т. / Редкол. Ю.С. Шемшученко (голова редкол.) та ін.]. – К. : „Українська енциклопедія”, 1998.

Т.1. –1998. – 669 с.

52. Нагребельний В.П. Юридичний процес / В.П. Нагребельний, Н.М. Оніщенко. [Юридична енциклопедія: В 6 т. / Редкол. Ю.С.Шемшученко (голова редкол.) та ін.]. – К. : „Українська енциклопедія”, 1998.

Т.6. – 2004. – 768 с.

53. Усенко Р.А. Фінансові санкції за адміністративні законодавством України : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 „Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право” / Усенко Р.А. – К., 2007. – 19 с.

54. Про бухгалтерський облік та фінансову звітність в Україні: Закон України від 16 липня 1999 р. № 996 // Відомості Верховної Ради. – 1999. – № 40. – Ст. 365.

55. Остапенко О.І. Адміністративно-правовий захист встановленого порядку в Україн : [навч. посіб.] / О.І. Остапенко. Л.О. Остапенко. – Львів : Львів. держ. ун-т внутр. справ, 2008. – 345 с.

56. Про фінансові послуги та державне регулювання ринків фінансових послуг: Закон України від 2 липня 2001 р. № 2664-III // Відомості Верховної Ради. – 2002. – № 1. – Ст. 1.

57. Наказ МВС України від 8 вересня 2005 р. № 760 „Про затвердження Інструкції з організації взаємодії органів досудового слідства з оперативними підрозділами органів внутрішніх справ України у виявленні, документування та розслідуванні злочинів у сфері економіки”. – Режим доступу:

<http://www.nau.kiev.ua>

58. Остапенко О.І. Адміністративно-правове забезпечення захисту права власності в Україні : [навч. посіб.] / О.І. Остапенко. Л.О. Остапенко. – Львів : Львів. держ. ун-т внутр. справ. 2007. – 210 с.

59. Голосніченко І.П. Проблеми кодифікації норм, що встановлюють адміністративну відповідальність / Голосніченко І.П.// Право України. – 2002.

– № 10. – С. 20–24.

60. Розпорядження МВС України від 10 червня 2008 р. № 628 “Про опрацювання законопроектів та надання до них пропозицій”

61. Кодекс Украинской ССР об административных правонарушениях : [Науч.-практ. коммент.] / Анджиевский В.С. и др. – К. : Изд-во “Украина”, 1991. – 623 с.

62. Міліція України : історичний нарис, портрети, події : [наук.-попул. вид.] / за заг. ред. Ю.О.Смірнова. – К. : Видавничий дім “Ін Юре”, 2002. – 888 с.

63. Офіційний сайт Державної контрольно-ревізійної служби України. Фінансова статистика. – Режим доступу:

<http://dkrs.kmu.gov.ua/control/uk/publish/article:jsessionid=B6DF86C2D5939D7116F>

64. Наказ МВС України від 25 лютого 2008 року № 86 “Про оголошення Директиви Міністра внутрішніх справ України від 18 січня 2008 року “Про актуальні питання забезпечення правопорядку в країні та основні напрямки вирішення завдань, поставлених перед правоохоронними органами України Главою держави та Урядом України на 2008 рік”

65. Розпорядження МВС України від 22 лютого 2008 року № 180 “Про реалізацію протоколу наради Прем’єр-Міністра України та керівництва Міністерства внутрішніх справ України”.

66. Адміністративне право України: [підруч. для юрид. вузів і фак.] / [Ю.П.Битяк, В.М. Гавришук, О.В. Дьяченко та ін.] ; за ред. Ю.П. Битяка. – Х. : Право, 2000. – 520 с.

67. Колпаков В.К. Адміністративне право України : [підруч.] / Колпаков В.К. – К. : Юрінком Інтер, 2001. – 736 с.

68. Кузьменко О.В. Місце дисциплінарних проваджень в адміністративно-процесуальному праві / Кузьменко О.В. // Науковий вісник Львівського інституту внутрішніх справ : серія юридична. – 2003. – Вип. 2. – С. 102-106.

69. Про підприємства в Україні: Закон України від 27 березня 1991 р. № 887-ХІІ // Відомості Верховної Ради. – 1991. – № 14. – Ст. 168.

70. Про систему оподаткування: Закон України від 25 червня 1991 р. № 1251-ХІІ // Відомості Верховної Ради. – 1991. – № 39. – Ст. 510.

71. Постанова Кабінету Міністрів України від 20 квітня 2006 р. № 550 “Про затвердження Порядку проведення інспектування державною контрольно-ревізійною службою”. – Режим доступу:

<http://www.nau.kiev.ua>

72. Лист № 053-29151 від 31 жовтня 2000 р. Міністерство фінансів України. “Про використання довіреностей приватними підприємцями”. – Режим доступу:

<http://www.nau.kiev.ua>

73. Наказ від 19 жовтня 2006 р. № 346/1025/685/53 Головного Контрольно-Ревізійного Управління України, Міністерства внутрішніх справ України, Служби безпеки України, Генеральної прокуратурою України “Про затвердження Порядку взаємодії органів державної контрольно-ревізійної служби, органів прокуратури, внутрішніх справ, Служби безпеки України”. – Режим доступу:

<http://www.nau.kiev.ua>

74. Наказ Головного контрольно-ревізійного управління України від 10 жовтня 2006 р. № 337 “Про затвердження Порядку проведення ревізій органами державної контрольно-ревізійної служби в органах державної влади і місцевого самоврядування, на підприємствах, в установах та організаціях, що провадять діяльність, пов'язану з державною таємницею”. – Режим доступу:

<http://www.nau.kiev.ua>

75. Лист від 6 листопада 2002 р. № 13-14/1-710. Головне контрольно-ревізійне управління України. “Щодо притягнення до відповідальності підприємств (їх працівників) органами державна контрольно-ревізійна служби”. – Режим доступу:

<http://www.nau.kiev.ua>

76. Лист від 16 грудня 2002 р. № 02-18/724. Головне контрольно-ревізійне управління України. “Про відповідальність за порушення термінів зберігання

бухгалтерських документів”. – Режим доступу:

<http://www.nau.kiev.ua>

77. Лист від 30 квітня 2004р. № 12-14/168. Головне контрольно-ревізійне управління України. “Про розгляд звернення”. – Режим доступу:

<http://www.nau.kiev.ua>

78. Лист від 4 серпня 2004 р. № 13-14/549. Головне контрольно-ревізійне управління України. “Щодо притягнення до адміністративної відповідальності органами державної контрольно-ревізійної служби”. – Режим доступу:

<http://www.nau.kiev.ua>

79. Лист від 18 січня 2005 р. № 13-14/23. Головне контрольно-ревізійне управління України. “Щодо документального підтвердження достовірності здійснення господарських операцій на підприємстві, установі, організації”. – Режим доступу:

<http://www.nau.kiev.ua>

80. Лист від 10 квітня 2002 р. №11-113/1941. Національний банк України. “Щодо ведення касових операцій”. – Режим доступу:

<http://www.nau.kiev.ua>

81. Лист від 8 листопада 2002 р. № 11-113/1941. Національний банк України. “Щодо можливості застосування штрафних санкцій до приватного підприємця - продавця товару, грошові кошти за який в сумі більше за 3,0 тис. грн. внесені через банк на його рахунок готівкою”. – Режим доступу:

<http://www.nau.kiev.ua>

82. Лист від 21.02.2002 р. № 3187/7/23-3117. Державна податкова адміністрація України. “Щодо ведення обліку реалізованих товарів (наданих послуг)”. – Режим доступу:

<http://www.nau.kiev.ua>

83. Лист від 14 липня 2003 р. № 10974/7/23-2117. Державна податкова адміністрація України. “Про надання роз'яснення (щодо реєстратор розрахункових операцій (РРО))”. – Режим доступу:

<http://www.nau.kiev.ua>

84. Розпорядження Державної комісії з регулювання ринків фінансових послуг України від 13 листопада 2003 р. № 125 “Про затвердження Положення про застосування державною комісією з регулювання ринків фінансових послуг України заходів впливу”. – Режим доступу:

<http://www.nau.kiev.ua>

85. Про міліцію: Закон України від 20 грудня 1990 р. № 565-ХІІ // Відомості Верховної Ради. – 1991. – № 4. – Ст. 20 (зі змінами).

86. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України (щодо посилення правового захисту громадян та запровадження механізмів реалізації конституційних прав громадян на підприємницьку діяльність, особисту недоторканність, безпеку, повагу до гідності особи, правову допомогу, захист): Закон України від 12 січня 2005 р. № 2322-ІV // Відомості Верховної Ради. – 2005. – № 10. – Ст. 187.

87. Музика О.М. Фінансове право. [Юридична енциклопедія: В 6 т./ Редкол. Ю.С.Шемшученко (голова редкол.) та ін.]. – К. : “Українська енциклопедія”, 1998.

Т.6. – 2004. – 768 с.

88. Пробко І.Б. Деякі питання щодо принципів адміністративного процесу / Пробко І.Б. // Наше право. – 2008. – № 3. – С. 57-60

89. Гуд А.Н. Понятие и принципы административного производства по делам о нарушении таможенных правил / Гуд А.Н. // Проблемы законності : зб. наук. праць / відп. ред. В.Я. Тацій. – Х. : Нац. юрид. акад. України, 2002. – Вип. 57. – С. 123-125.

90. Константа О.В. Принципи провадження у справах про порушення митних правил / Константа О.В. // Державне будівництво та місцеве самоврядування : зб. наук. праць / гол. ред. Ю.П. Битяк. – Х. : Право, 2002. – Вип. 4. – С. 129-134.

91. Шевчук С. Судовий захист прав людини: Практика Європейського суду з прав людини у контексті західної правничої традиції / Шевчук С.В. – [2-е, вид.]. – К. : Референт, 2007. – 832 с.

92. Анохіна Л. Сутність та види адміністративної юстиції / Анохіна Л. // Науковий вісник Львівського інституту внутрішніх справ : серія юридична. – 2002. – Вип. 2. – С. 7-13
93. Мартиненко П.Ф. Конституція і конституціоналізм в Україні : вибіркові проблеми : [зб. наук. праць] / П.Ф. Мартиненко, В.М. Кампо. – К. : Купріянова, 2007. – 320 с.
94. Про мови в Українській РСР: Закон УРСР від 28 жовтня 1989 р. № 8312-ХІ. Відомості Верховної Ради УРСР. 1989, № 45. ст. 631.
95. Шишко В.В. Культурологічні аспекти правотворчості / Шишко В.В. – Львів : Львів. держ. університет внутр. справ, 2006. – 188 с.
96. Фулей Т. Деякі проблеми впровадження загальнолюдських принципів права та правових принципів у юридичну практику України / Фулей Т. // Науковий вісник Львівського інституту внутрішніх справ : серія юридична. – 2002. – Вип. 2. – С. 76-85.
97. Касяненко Ю. Я. Стадії / Касяненко Ю. Я. [Юридична енциклопедія: В 6 т./ Редкол. Ю.С.Шемшученко (голова редкол.) та ін.]. – К. : “Українська енциклопедія”, 1998.  
Т.5. – 2003. – 733 с.
98. Гнатюк С.С. Правова детермінація стадій провадження у справах про адміністративні делікти / Гнатюк С.С. // Науковий вісник Львівського інституту внутрішніх справ : серія юридична. – 2004. – Вип. 2 (2). – С. 279-289.
99. Васильев А.С. Административное право Украины (общая часть) : [учеб. пособ.] / Васильев А.С. – Х.: “Одиссей”, 2001. – 288 с.
100. Зименко А.В. Проведення у справах про порушення митних правил (адміністративно-правове та адміністративно-процесуальне дослідження) / Зименко А.В. – К. : Ін Юре, 2007, – 184 с.
101. Комзюк А.Т. Деякі проблеми правового регулювання стадії порушення справи про адміністративний проступок / Комзюк А.Т. // Науковий вісник Львівського інституту внутрішніх справ : серія юридична. – 2004. –



Вип. 1.– С. 168-184.

102. Основы оперативно-розыскной деятельности в Украине (понятия, принципы, правовое обеспечение) Ч. 1. [учеб. пособ.] / [Э. А. Дидоренко, Б.И. Бараненко, В.А.Глазков та ін.]. – Луганск : РИО ЛАВС, 2006. – 245 с.

103. Наказ МВС України від 22 лютого 2001 р. № 185 “Про затвердження інструкції з оформлення матеріалів про адміністративні правопорушення”. – Режим доступу:

<http://www.nau.kiev.ua>

104. Методичні рекомендації щодо документування і викриття правопорушень, пов'язаних з незаконним увезенням та реалізацією на внутрішньому ринку продовольчих (алкоголю, продуктів харчування, тютюнових виробів тощо) та промислових товарів, лікарських засобів, пально-мастильних матеріалів, у тому числі фальсифікованої та контрафактної продукції. МВС України. Департамент державної служби боротьби з економічною злочинністю. № 5/5-6859 від 15.12.2006 р. – К. : МВС України, 2006. –14 с.

105. Наказ МВС України від 29 січня 2007 р. № 27 “Про затвердження Інструкції з обліку адміністративних правопорушень”. – Режим доступу:

<http://www.nau.kiev.ua>

106. Наказ МВС України від 22 травня 2002 р. № 470 “Про затвердження зразка інформаційної картки про адміністративне правопорушення, Статистичного звіту за формою 1-АП про адміністративну діяльність працівників органів внутрішніх справ, інших правоохоронних і державних органів та представників громадських формувань і інструкцій про порядок їх заповнення (складання)”. – Режим доступу:

<http://www.nau.kiev.ua>

107. Методичні рекомендації перекриття каналів надходження і недопущення реалізації в торговельній мережі фальсифікованої, неякісної та контрафактної продукції, незаконної міграції, торгівлі людьми, незаконного обігу наркотичних засобів та профілактики дитячої бездоглядності та

безпритульності. МВС України. Департамент громадської безпеки № 10/5-6858 від 15.12.2006. – К. : МВС України, 2006. –16 с.

108. Жижко З.Б. Судова бухгалтерія: теорія, методика, практика. Ч.1 : [навч.-метод. посіб.] / Жижко З.Б. – Л. : Камула, 2006. – 156 с.

109. Горбатенко В.П. Експертиза / В.П. Горбатенко В.П. Нагребельний. [Юридична енциклопедія: В 6 т./ Редкол. Ю.С.Шемшученко (голова редкол.) та ін.]. – К. : “Українська енциклопедія”, 1998.

Т.2. – 1999. – 744 с.

110. Наказ Державної митної служби України від 21 квітня 2003 р. № 262 “Про затвердження форм постанови про проведення особистого огляду та протоколу особистого огляду”. – Режим доступу:

<http://www.nau.kiev.ua>

111. Пам’ятка з організації охорони затриманих і взятих під варту осіб в ізоляторах тимчасового тримання органів внутрішніх справ України. МВС України. Департамент громадської безпеки № 10/3 8280 від 12.11.2007. – К. : МВС України, 2007. – 12 с.

112. Кримінальне право України. Судові прецеденти (1864-2007 рр.) / за ред. В.Т. Маляренка. – К. : Освіта України, 2008. – 1104 с.

113. Кримінальне судочинство в Україні. Судова практика. Злочини у сфері господарської діяльності / за ред. П.П. Пилипчука. - К. : Праксіс, 2006. – 1176 с.

114. Михеєнко М.М. Докази / М.М. Михеєнко, М.Й. Штефан. [Юридична енциклопедія: В 6 т./ Редкол. Ю.С. Шемшученко (голова редкол.) та ін.]. – К. “Українська енциклопедія”, 1998.

Т.2. – 1999. – 744 с.

115. Приймаченко Д.В. Деякі питання оцінки доказів у провадженні у справах про порушення митного законодавства / Приймаченко Д.В. // Підприємство, господарство і право. – 2001. – № 7. – С. 66-71.

116. Правові основи протидії корупції серед персоналу ОВС : наук.-практ. посіб. / Грищенко М.В. – К. Вид-во Нац. ун-ту внутр. справ, 2005. – 68 с.

117. Бегич О.Л. Постанова / Бегич О.Л. [Юридична енциклопедія: В 6 т./ Редкол. Ю.С.Шемшученко (голова редкол.) та ін.]. – К. : “Українська енциклопедія”, 1998.

Т.4. – 2002. – 720 с.

118. Гончарук С.Т. Адміністративна відповідальність за законодавством України. Адміністративно-юрисдикційні повноваження органів внутрішніх справ : [навч. посіб.] / Гончарук С.Т. – К. : УАВС, 1995. – 78 с.

119. Кодекс України про адміністративні правопорушення. Науково-практичний коментар. Із змінами та доповненнями станом на 1 вересня 2007 р. / [Калюжний Р.А., Комзюк А.Т., Погрібний О.О. та ін.]. – К. : Всеукраїнська асоціація видавців “Правова Єдність” 2008. – 780 с.

120. Про державну виконавчу службу: Закон України від 24 березня 1998 р. № 202/98-ВР // Відомості Верховної Ради. – 1998. – № 36-37. – Ст. 243.

121. Судові та правоохоронні органи України : [навч. посіб.] / [Бесчастний В.М., Пашутін В.В., Бабін В.Б. та ін. ] ; за ред. В.М. Бесчастного. – К. : Знання, 2007. – 286 с.

122. Рішення колегії МВС України від 13.06.2007 р. №25/1 км “Про результати розгляду виявлених ГоловаКРУ порушень фінансово-господарської діяльності в підрозділах МВС України”. Оголошено наказом МВС України від 14 червня 2007 р. № 207 “Про оголошення рішення колегії МВС України”.

123. Указ Президента України від 1 лютого 2008 р. № 80/2008 “Про деякі заходи щодо вдосконалення формування та реалізації державної антикорупційної політики”. – Режим доступу:

<http://www.nau.kiev.ua>

124. Бюджетний кодекс України // Відомості Верховної Ради. – 2001. – № 37-38. - Ст. 189. В редакції Закону України від 3 червня 2008 р. № 309-VI “Про внесення змін до деяких законодавчих актів України” // Відомості Верховної Ради. – 2008. – № 27-28. – Ст. 253.

125. Романів Є.М. Роль Державної контрольно-ревізійної служби у забезпеченні економічної безпеки держави / Романів Є.М. // Науковий вісник

Львівського інституту внутрішніх справ: серія юридична. – Вип. 1. – 2003. – С. 21–34.

126. Про Загальнодержавну програму адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу: Закон України від 18 березня 2004 р. № 1629-IV // Відомості Верховної Ради. – 2004. – № 29. – Ст. 367.

127. Наказ Головного контрольно-ревізійного управління України від 19 січня 2006 р. № 21 “Про внесення змін зміни та доповнення до Плану діяльності Головного контрольно-ревізійного управління України з підготовки проектів регуляторних актів”. – Режим доступу:

<http://www.nau.kiev.ua>

128. Удачина М.І. Методичні рекомендації з організації та проведення державного фінансового аудиту виконання місцевих бюджетів. Затверджено наказом ГоловокРУ України від 13.03.2007 р. № 50. – Режим доступу:

<http://www.nau.kiev.ua>

129. Рубан Н. Щодо притягнення до адміністративної відповідальності органами ДКРС Лист Головного контрольно-ревізійного управління України від 21.05.2007 № 25-14/373. – Режим доступу:

<http://www.nau.kiev.ua>

130. Наказ Головного контрольно-ревізійного управління України від 7 лютого 2001 р. № 11 “Про затвердження Типового положення про контрольно-ревізійний підрозділ”. – Режим доступу:

<http://www.nau.kiev.ua>

131. Наказ Головного контрольно-ревізійного управління України від 1 квітня 2008 р. № 163 “Про внесення змін до деяких нормативно-правових актів Головку”. – Режим доступу:

<http://www.nau.kiev.ua>

132. Постанова Кабінет Міністрів України від 25 березня 2006 р. № 361 “Питання проведення органами державної контрольно-ревізійної служби державного фінансового аудиту”. – Режим доступу:

<http://www.nau.kiev.ua>

133. Постанова Кабінет Міністрів України від 27 червня 2007 р. № 884 “Про затвердження Положення про Головне контрольно-ревізійне управління України”. – Режим доступу:

<http://www.nau.kiev.ua>

134. Про стан адміністративно-штрафної практики в органах внутрішніх справ України за 2007 рік. Вказівка МВС України від 1 лютого 2008 р. № 3315. – К. : МВС України, 2007. – 8 с.

135. Наказ Головного контрольно-ревізійного управління України від 20.02.2002 р. № 54 “Про затвердження Порядку застосування статей 164-12 та 164-14 Кодексу України про адміністративні правопорушення органами державної контрольно-ревізійної служби в Україні (Із змінами внесеними згідно з Наказом Головного контрольно-ревізійного управління України № 219 від 16.05.2008 р.)”. – Режим доступу:

<http://www.nau.kiev.ua>

136. Стефаник І.В. Щодо притягнення до відповідальності підприємств (їх працівників) органами ДКРС. Лист Головного контрольно-ревізійного управління України від № 13-14/1-710 від 06.11.2002. – Режим доступу:

<http://www.nau.kiev.ua>

137. Бельчик С.В. Про посадових осіб ДКРС, які мають право приймати рішення за результатами ревізій (перевірок). Лист Головного контрольно-ревізійного управління України від 25.04.2003 р. № 12-18/122.. – Режим доступу:

<http://www.nau.kiev.ua>

138. Бельчик С.В. Щодо трактування окремих порушень. Лист Головного контрольно-ревізійного управління України від 14.05.2003 р. № 12-18/186. – Режим доступу:

<http://www.nau.kiev.ua>

139. Кіруца С.І. Щодо притягнення до адміністративної відповідальності органами ДКРС. Лист Головного контрольно-ревізійного управління України від 04.08.2004 р. № 13-14/54. – Режим доступу:

<http://www.nau.kiev.ua>

140. Рубан Н.І. Щодо притягнення до адміністративної відповідальності органами ДКРС. Лист Головного контрольно-ревізійного управління України від 21.05.2007 р. № 25-14/373. – Режим доступу:

<http://www.nau.kiev.ua>

141. Вороніна Н.В. Бухгалтерський облік / Вороніна Н. В. [Юридична енциклопедія: В 6 т./ Редкол. Ю.С.Шемшученко (голова редкол.) та ін.]. – К. : “Українська енциклопедія”, 1998.

Т.1. – 1998. – 670 с.

142. Швець В.С. Основи бухгалтерського обліку та судово-бухгалтерської експертизи : [підруч.] / Швець В.С. – Львів : ЗУІВЦНК, 2005. – 240 с.

143. Наказ Міністерства фінансів України від 11.08.1994 р. № 69 “Про Інструкцію по інвентаризації основних засобів, нематеріальних активів, товарно-матеріальних цінностей, грошових коштів і документів та розрахунків” (Із змінами, внесеними згідно з наказу Міністерства фінансів України від 05.03.2008 р. № 353). – Режим доступу:

<http://www.nau.kiev.ua>

144. Горбатенко В.П. Касові операції / Горбаченко В.П. [Юридична енциклопедія: В 6 т./ Редкол. Ю.С.Шемшученко (голова редкол.) та ін.]. – К. : “Українська енциклопедія”, 1998.

Т.3. – 2001. – 790 с.

145. Хавронюк М.І. Кримінальне законодавство України та інших держав континентальної Європи : порівняльний аналіз, проблеми гармонізації / Хавронюк М.І. – К. : Юрисконсульт, 2006. – 1048 с.

146. Наказ Головного контрольно-ревізійного управління України від 17.02.2006 р. № 55 “Про внесення змін до Положення про порядок розгляду звернень та організацію особистого прийому громадян в органах державної контрольно-ревізійної служби”. – Режим доступу:

<http://www.nau.kiev.ua>

147. Додін Є. В. Проблеми Європейської та глобальної адаптації

правового регулювання економічних відносин в Україні / Додін Є.В. // Митна справа : науково-аналітичний журнал. – 2008, – № 2 (56). – С. 134-136.

148. Лис А. Служба, що пильнує правопорядок в економіці / Лис А. // Міліція України, – 2008. – № 07 (133). – С. 7.

149. Тищенко М.М. Правовий статус свідка в адміністративному процесі / Тищенко М.М. // Науковий вісник Львівського інституту внутрішніх справ : серія юридична. – 2002. – Вип. 2. – С. 70-76.

150. Живко З.Б. Контрольно-ревізійна діяльність. Конспект лекцій : [навч. посіб.] / Живко З.Б., Франчук В.І., Живко М.О. – К. : Алерта. – 2008. – 444 с.

151. Остапенко О.І. Адміністративна діяльність : [навч. посіб.] / Остапенко О.І., Кісіль З.Р., Ковалів М.В. – Львів : Львів. ін-т внутр. справ, 2002. – 252 с.

152. Наказ МВС України від 4 червня 2007 р. № 190 “Про нормативне забезпечення організаційно-штатної роботи”.

153. Постанова Кабінет Міністрів України від 5 липня 1993 р. № 510 Про утворення Державної служби боротьби з економічною злочинністю (Із змінами, внесеними згідно з Постановою Кабінетом Міністрів України № 1573 від 02.10.2003) – Режим доступу:

<http://www.nau.kiev.ua>

154. Про організаційно-правові основи боротьби з організованою злочинністю: Закон України від 30 червня 1993 р. № 3341-ХІІ // Відомості Верховної Ради. – 1993. – № 35. – Ст. 358.

155. Додін С.В. Проблеми співвідношення і застосування контролю та нагляду у сфері господарської діяльності в Україні / Додін Є.В. // Митна справа : науково-аналітичний журнал. – 2008. – № 2 (56). – С. 63-65.

156. Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності: Закон України від 5 квітня 2007 р. № 877 // Відомості Верховної Ради. – 2007. – № 30. – Ст. 380.

157. Adamski A. Prawnokarna ochrona kart platniczych w Unii Europejskiej. V Miedzynarodova konferencia naukowa. Przestepczosc z wykorzystaniem

elektronicznych instrumentow platniczych / R. Kaszubski, J.Grodzicki // *Materialy konferencyjne pod redakcia J. Kosinskiego.* – Szcztytno : Wyzsza Szkola Policji, 2006. – 258 p.

158. Ярмакі Х.П. Співвідношення контролю та нагляду в теорії управліннями / Ярмакі Х.П. // *Часопис адміністративістики.* – 2007. – № 1. – С. 25-28.

159. Адміністративне право України : підруч. / за заг. ред. С.В. Ківалова. – Одеса : Юридична література. 2003. – 920 с.

160. Ярмакі Х.П. Адміністративний нагляд міліції / Ярмакі Х.П. // *Актуальні проблеми держави і права.* – 2003. – № 19. – С. 148-153.

161. Оксана Шутенко. Правосуддя як засіб реалізації права на судовий захист / Шуненко О. // *Підприємництво, господарство і право : науково-практичний господарсько-правовий журнал.* – 2008. – № 4 (148). – С. 96-99.

162. Постанова Пленуму Верховного Суду України від 13 червня 2007 р. № 8 “Про незалежність судової влади”. – Режим доступу:

<http://www.nau.kiev.ua>

163. Римське право та правова культура Європи. Люблінський католицький університет / ред. Антоні Дембінські. – Люблін : Wydano nakładem Spółdzielnia Pracy RZĘCH 35-082 Rzeszów, ul. Wetlińska 7, 2008. – 151 с.

164. Музика А.А. Презумпція невинуватості / Музика А.А. [Юридична енциклопедія: В 6 т./ Редкол. Ю.С.Шемшученко (голова редкол.) та ін.]. – К. : “Українська енциклопедія”, 1998.

Т.5. – 2003. – 790 с.

165. Указ Президента України від 15 серпня 2008 р. № 715/2008 “Про відзначення в Україні 60-ї річниці проголошення Загальної декларації прав людини та Дня прав людини”. – Режим доступу:

<http://www.nau.kiev.ua>

166. Постанова Пленуму Верховного Суду України від 25 квітня 2003 р. № 3 “Про практику застосування судами законодавства про відповідальність



за окремі злочини у сфері господарської діяльності”. – Режим доступу:

<http://www.nau.kiev.ua>

167. Постанова Пленуму Верховного Суду України від 5 грудня 2003 р. № 10 “Про деякі питання перегляду постанов судів у справах про адміністративні правопорушення”. – Режим доступу:

<http://www.nau.kiev.ua>

168. Edvard Ura. Pravo Administracyjne / L. Gardjan-Kawa, Ed. Ura, J. Posłuszny (red.) Ed. Ura. Wydano Wyższej Szkoły Administracji i Zarządzania w Przemyślu. Rzeszów/ Druk: Spółdzielnia Pracy, 2006. – 641 p.

169. Пилипчук П.П. Щодо надання роз'яснення стосовно права органів державної контрольно-ревізійної служби визначати збитки чи матеріальну шкоду при проведенні контрольних заходів. Верховний Суд України. Лист 09.08.2006 № 1-11/477. – Режим доступу:

<http://www.nau.kiev.ua>

170. Указ Президента України від 8 квітня 2008 р. № 311/2008 “Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 15 лютого 2008 року “Про хід реформування системи кримінальної юстиції та правоохоронних органів”. – Режим доступу:

<http://www.nau.kiev.ua>

171. Додин Е. В. Сборник научных трудов : [у 2 т.] Т.1 / Додин Е.В. – Одесса : Полиграф, 2007. – 408 с.

172. Гладун З.С. Адміністративно-правове регулювання охорони здоров'я населення України / Гладун З.С. – К. : Юрінком Інтер, 2007. – 719 с.

173. Цивільно-процесуальний кодекс України // Відомості Верховної Ради. – 2003. – № 40-44. – Ст. 356.

174. Шемшученко Ю.С. Оскарження / Шемшученко Ю.С. [Юридична енциклопедія: В 6 т./ Редкол. Ю.С.Шемшученко (голова редкол.) та ін.]. – К. : “Українська енциклопедія”, 1998.

Т.4. – 2002. – 720 с.

175. Штефан М.Й. Оскарження в суді рішень, дій чи бездіяльності органів

державної влади, органів місцевого самоврядування, посадових і службових осіб / Штефан М.Й. [Юридична енциклопедія: В 6 т./ Редкол. Ю.С.Шемшученко (голова редкол.) та ін.]. – К. : “Українська енциклопедія”, 1998.

Т.4. – 2002. – 720 с.

176. Шемшученко Ю.С. Процесуальне право / Шемшученко Ю.С. [Юридична енциклопедія: В 6 т./ Редкол. Ю.С.Шемшученко (голова редкол.) та ін.]. – К. : “Українська енциклопедія”, 1998.

Т.4. – 2002. – 720 с.

177. Адміністративна діяльність : [навч. посіб.] / [М.В. Ковалів, З.Р. Кісіль, Д.П. Калайнов та ін.]. – К. : Права єдність, 2008. – 432 с.

178. Про Загальнодержавну програму адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу: Закон України від 18 березня 2004 р. № 1629-IV // Відомості Верховної Ради. – 2004. – № 29. – Ст. 367.

179. Резолюції 2858 (XXVI) Генеральної Асамблеї ООН “Права человека при отправлении правосудия” (20 грудня 1971 р.). – Режим доступу:

<http://www.nau.kiev.ua>

180. Дмитренко Е.С. Фінансове право України. Особлива частина : [навч. посіб.] / Дмитренко Е.С. – К. : Алерта КНТ, 2007. – 613 с.

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

182. Жижко З.Б. Судова бухгалтерія: теорія, методика, практика. Ч.2 : [навч.-метод. посіб.] / Жижко З.Б. – Львів, Камула, 2007. – 256 с.

183. Кальман О.Г. Правова статистика : підруч. / О.Г. Кальман, І.О. Христич. – Харків : Право, 2004. – 304 с.

184. Лоцихін О.М. Фундаментальні засади регулювання економічної діяльності сучасної держави / Лоцихін О.М. // Наше право : науково-практичний журнал. – 2008. – № 2. – С. 108-111.

185. Воронова Л.К. Фінансове право : [навч. посіб.] / Воронова Л.К.,

Бекерська Д.А., Кадкаленко С.Т. та ін. – К. : ВЕНТУРІ, 1998. – 382 с.

186. Усач Б.Ф. Аудит за міжнародними стандартами / Усач Б.Ф. – К. : Знання, 2005. – 247 с.

187. Kasinski J. Wstep. VIII Seminarium naukowe. Przestepczosc teleinforatyczna. Materialy seminaryjne / pod redakcia J. Kosinskiego. Szczytno : Wyzsza Szkola Policji, 2005. – P. 3-6.

188. Діяльність поліції у демократичному суспільстві. Council of Europe. Strasbourg CEDEX. France. 2000. – 54 с.

189. Коломоєць Т.О. Особливості участі захисника на окремих стадіях провадження у справах про адміністративні правопорушення / Коломоєць Т.О. // Митна справа : науково-аналітичний журнал. – 2008. – № 1 (55). – С. 77-82.

190. Наказ Міністерство фінансів України від 18 травня 2001р. № 240 “Про затвердження Інструкції про порядок проведення перевірок щодо додержання чинного законодавства при виконанні операцій з дорогоцінними металами і дорогоцінним камінням; Положення про здійснення державного пробірного контролю за якістю ювелірних та побутових виробів з дорогоцінних металів і дорогоцінного каміння, призначених для реалізації суб'єктам господарювання; Порядку відбирання проб сировини, матеріалів, брухту і відходів дорогоцінних металів і дорогоцінного каміння і вилучення зразків ювелірних та побутових виробів в організаціях, що перевіряються”. – Режим доступу:

<http://www.nau.kiev.ua>

191. Ортинський В. Л. Злочини проти інтересів держави, що вчиняються в процесі здійснення господарської діяльності : [навч. посіб.] / Ортинський В. Л. – Львів : Апріорі, 2004. – 312 с.

192. Указ Президента України від 12 лютого 2007 р. “Про Стратегію національної безпеки України”. – Режим доступу:

<http://www.nau.kiev.ua>

193. Розпорядження Кабінету Міністрів України від 6 серпня 2008 р. № 502 “Про затвердження заходів щодо виконання у 2008 році Плану дій Україна

– ЄС”. – Режим доступу:

<http://www.nau.kiev.ua>

194. Постанова Кабінету Міністрів України від 20 грудня 2006 р. “Про затвердження Комплексної програми профілактики правопорушень на 2007-2009 рр.”. – Режим доступу:

<http://www.nau.kiev.ua>

195. Лютіков П.С. державний контроль у галузі чорної металургії в Україні: деякі проблемні аспекти доктринального дослідження та нормативного регулювання / Лютіков П.С. // Митна справа : науково-аналітичний журнал. – 2008. – № 2 (56). – С.110-119.

196. Збірник методичних рекомендацій з питань розкриття та розслідування злочинів слідчими та оперативними працівниками органів внутрішніх справ / за ред. П.В.Коляди. – К. : ДП “Друкарня МВС України”, 2002. – 544 с.

197. Методичні рекомендації щодо організації та проведення занять з працівниками органів та підрозділів внутрішніх справ України з застосуванням ситуаційних задач та алгоритмів правильності дій працівників міліції під час виконання службових обов’язків з охорони громадського порядку та боротьби із злочинністю / за ред. В.В.Новохатнього. – К. : МВС України, 2008. – 47 с.

198. Орлюк О.П. Фінансове право : [навч. посіб.] / Орлюк О.П. – К. : Юрінком Інтер, 2003. – 528 с.

199. Застосування конвенції про захист прав людини і основних свобод та практика Європейського Суду з прав людини в діяльності органів внутрішніх справ України : / за ред. Мартиненка О.А. – К. : Цифра, 2008. – 324 с.

200. Алексєєв А.Г. Затримання та взяття під варту: рекомендації, практика застосування та досвід : / за заг. ред. Н.О. Верещагіної. – К. : Поліграф-Експрес, 2007. – 216 с.

201. Системна інформатизація правоохоронної діяльності : / за ред. В.Дурдинця. – К. НДПЦІ АпрН України. 2007. – 382 с.

202. Коломоєць Т.О. Адміністративно-правове регулювання приватної нотаріальної діяльності в Україні : / Т.О.Коломоєць, К.І.Федорова. – К. : Істина, 2008. – 184 с.

203. Основи законодавства України про культуру: Закон України від 14 лютого 1992 р. № 2117-ХІІ // Відомості Верховної Ради. – 1992. – № 21. – Ст. 294.

204. Наказ Головного контрольно-ревізійного управління України від 4 серпня 2008 р. № 300 “Про затвердження Методики проведення органами державної контрольно-ревізійної служби державного фінансового аудиту діяльності суб’єктів господарювання”. – Режим доступу:

<http://www.nau.kiev.ua>

205. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо вдосконалення регулювання відносин у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху: Закон України 24 вересня 2008 р. № 586-VI. – Режим доступу:

<http://www.nau.kiev.ua>