

**ДЕРЖАВНИЙ НАУКОВО-ДОСЛІДНИЙ ІНСТИТУТ
МІНІСТЕРСТВА ВНУТРІШНІХ СПРАВ УКРАЇНИ**

МОРОЗ Євген Степанович



УДК 342.9.(343.6(037))

**ОРГАНИ ДЕРЖАВНОГО ФІНАНСОВОГО КОНТРОЛЮ ЯК СУБ'ЄКТИ
АДМІНІСТРАТИВНО-ДЕЛІКТНОГО ПРОЦЕСУ В УКРАЇНІ**

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

АВТОРЕФЕРАТ
дисертації на здобуття наукового ступеня
кандидата юридичних наук

Київ – 2019

Дисертацією є рукопис.

Робота виконана в Університеті сучасних знань.

Науковий керівник – доктор юридичних наук, професор
МОСЬОНДЗ Сергій Олександрович,
Університет сучасних знань,
проректор з навчальної та наукової роботи.

Офіційні опоненти: доктор юридичних наук, професор
СУББОТ Анатолій Іванович,
Хмельницький університет
управління та права,
професор кафедри міжнародного
та європейського права;

кандидат юридичних наук, доцент
ГЛУХ Марина Василівна,
Національний університет державної
фіскальної служби України,
завідувач кафедри міжнародного права
та порівняльного правознавства.

Захист відбудеться 29 березня 2019 року об 12⁰⁰ годині на засіданні спеціалізованої вченої ради Д 26.732.01 Державного науково-дослідного інституту Міністерства внутрішніх справ України за адресою: 01011, м. Київ, пров. Євгена Гуцала, 4а.

З дисертацією можна ознайомитися в бібліотеці Державного науково-дослідного інституту Міністерства внутрішніх справ України за адресою: 01011, м. Київ, пров. Євгена Гуцала, 4а.

Автореферат розіслано 28 лютого 2019 року.

**Учений секретар
спеціалізованої вченої ради**



Т. А. Плугатар

ЗАГАЛЬНА ХАРАКТЕРИСТИКА РОБОТИ

Актуальність теми. Держава є відповідальною перед людиною за свою діяльність (стаття 3 Конституції України), зокрема, у окресленні нових підходів до пріоритетів процесу реформування в країні. Ефективне, дієве виконання органами державного фінансового контролю своїх функцій, використання наданих законом можливостей є запорукою реалізації державної політики в цій сфері, забезпечення дотримання фінансової дисципліни, стратегічного планування операцій із бюджетними коштами та оптимізації надання державних послуг. Конституційне гарантування контролю за надходженням і використанням державних коштів (коштів Державного бюджету) (статей 85, 98) підкреслює важливість розвитку фінансово-контрольних правовідносин на теоретико-науковому і правозастосовному рівнях. Реформу державного фінансового контролю та бюджетних відносин визначено як один із векторів Дорожньої карти діяльності Уряду та першочерговий пріоритет реалізації Стратегії сталого розвитку «Україна – 2020».

Інститут відповідальності у сфері державного фінансового контролю виступає гарантією забезпечення діяльності його суб'єктів. Рахункова палата й органи Державної аудиторської служби України наділені правом складати протоколи про адміністративні правопорушення. Так, за даними звітності Державної аудиторської служби України, у країні й надалі залишається поширеною негативна практика використання державних ресурсів з порушеннями законодавства, що призвело, зокрема, у 2017 році, до застосування адміністративних стягнень стосовно 4,1 тис. посадових осіб і сплати адміністративних штрафів на суму 1,1 млн грн. Під час проведення аудиторами Рахункової палати контрольних-аналітичних та експертних заходів виявлено порушень та недоліків при адмініструванні доходів державного бюджету, порушень бюджетного законодавства, неефективного використання коштів Державного бюджету України на загальну суму 23 млрд 32,4 млн грн. До Національної поліції України та її територіальних органів у 2017 році Рахунковою палатою для вжиття заходів реагування надіслано 14 матеріалів.

Разом з тим, попри підвищений різновекторний науковий інтерес до питань державного фінансового контролю упродовж усіх періодів розвитку української державності, питання залучення органів державного фінансового контролю до адміністративно-деліктного процесу залишається недостатньо дослідженим, про що свідчить відсутність окремих комплексних праць у цій сфері.

Фінансово-контрольні правовідносини виступають об'єктом досліджень фахівців фінансового права: Берлача А.І., Грачової О.Ю., Карасьової М.В., Орлюк О.П., Савченко Л.А., Чернадчука В.Д. та ін. Вивчення діяльності органів державного фінансового контролю спирається на праці таких учених як: Воронова Л.К., Глух М.В., Єна Р.О., Зубенко Г.В., Касьяненко Л.М., Кінащук Л.Л., Ковальчук А.Ю., Койчева О.С., Кучерявенко М.П., Манченко О.В., Музика-Стефанчук О.А., Невідомий В.І., Пащенко О.П., Піхоцький В.Ф., Роговенко Д.С., Чорна А.М., Шевченко Н.В., Шевчук О.А., Ярмач І.М. та ін. Інститут відповідальності за правопорушення в бюджетній, фінансовій системах або ті чи інші його складові розкривається: Іванським А.Й., Заяць О.С., Праць І.М., Ровинським Ю.О., Сікорською І.А., Сірошем М.В., Черней А.В., Ямненко Т.М. У сфері адміністративно-деліктного процесу

використано доробок: Авер'янова В.Б., Бахраха Д.М., Бевзенка В.М., Битяка Ю.П., Бородіна І.Л., Галунька В.В., Гнатюка С.С., Гуржія Т.О., Додіна Є.В., Коваля Л.В., Колпакова В.К., Комзюка А.Т., Крижановської В.А., Кузьменко О.В., Лук'янця Д.М., Миколенка О.І., Миронюка Р.В., Мосьондза С.О., Музи О.В., Нижник Н.Р., Олефіра В.І., Приймаченка Д.В., Тищенко М.М., Шевцової О.В. та ін.

Наділення органів державного фінансового контролю процесуальним статусом у справах про адміністративні правопорушення, у свою чергу, обумовлює проведення наукової розвідки за цим напрямом, у тому числі задля вивчення співвідношення контрольних-фінансових, публічно-управлінських, адміністративно-деліктних правовідносин та через необхідність виокремлення специфічних рис такого різновиду діяльності цих органів. Зниження показників притягнення до адміністративної відповідальності органами державного фінансового контролю, неналежний рівень використання ними законодавчих можливостей щодо інституту відповідальності, законодавчі неузгодженості і прогалини, повільний перебіг нормотворчого процесу, відсутність комплексного підходу до вивчення участі органів державного фінансового контролю в адміністративно-деліктному провадженні актуалізують обраний предмет дослідження.

Зв'язок роботи з науковими програмами, планами, темами. Дисертаційне дослідження виконано відповідно до основних положень Стратегії сталого розвитку «Україна – 2020», схваленої Указом Президента України від 12.01.2015 № 5/2015, Стратегії розвитку наукових досліджень Національної академії правових наук України на 2016–2020 роки, затвердженої Постановою загальних зборів Національної академії правових наук України від 03.03.2016, Стратегії реформування системи управління державними фінансами на 2017–2020 роки, затвердженої розпорядженням Кабінету Міністрів України від 08.02.2017 № 142-р, Пріоритетних напрямів наукових досліджень Університету сучасних знань на 2017–2022 роки (протокол Вченої ради Університету сучасних знань від 08.12.2016 № 3).

Мета і завдання дослідження. У дисертаційній роботі поставлено за *мету* на основі вивчення, аналізу та узагальнення правозастосовчої практики, нормотворення і наукових досягнень в царині фінансового, адміністративно-деліктного права дослідити органи державного фінансового контролю як суб'єкти адміністративно-деліктного процесу, виявити проблемні питання в їхній діяльності й запропонувати шляхи їх вирішення.

Визначена мета наукового дослідження зумовила необхідність розв'язання низки *завдань*:

- проаналізувати стан наукової розробленості питань залучення органів державного фінансового контролю до адміністративно-деліктної сфери;
- вивчити фінансово-контрольні відносини як об'єкт адміністративно-правової охорони;
- розглянути генезис нормативно-правового забезпечення участі органів державного фінансового контролю у справах про адміністративні правопорушення;
- визначити процесуальний статус органів державного фінансового контролю в адміністративно-деліктному провадженні;
- виявити специфічні риси адміністративно-деліктного процесу за участю органів державного фінансового контролю в контексті його стадійності;

- з'ясувати особливості доказування у справах про адміністративні правопорушення у сфері державного фінансового контролю;
- охарактеризувати зарубіжний досвід країн континентальної системи права щодо участі органів державного фінансового контролю в розгляді справ про адміністративні проступки;
- узагальнивши наукові погляди, правозастосовчу практику, нормотворчі підходи, окреслити напрями оптимізації діяльності органів державного фінансового контролю в адміністративно-деліктному процесі України;
- зробити низку пропозицій щодо вдосконалення чинного законодавства в контексті забезпечення участі органів державного фінансового контролю в адміністративно-деліктному процесі.

Об'єктом дослідження є суспільні відносини, що виникають у ході участі органів державного фінансового контролю в адміністративно-деліктному процесі.

Предметом дослідження виступають органи державного фінансового контролю як суб'єкти адміністративно-деліктного процесу в Україні.

Методи дослідження. Методологічну основу дослідження становить сукупність методів і прийомів наукового пізнання як загальнонаукових (діалектичний, історичний, логічний, системний аналіз тощо), так і спеціальних (документального аналізу, порівняльно-правовий тощо). *Діалектичний* метод пізнання процесів, що відбуваються в ході участі органів державного фінансового контролю в адміністративно-деліктному процесі, визначення їх процесуального статусу, проблемних питань в діяльності, дозволяє розглянути їх у розвитку та взаємозв'язку, виявити усталені напрями та закономірності загалом (розділи 1–3). *Системний аналіз* сприяє вивченню ступеня наукової розробленості питань залучення органів державного фінансового контролю до адміністративно-деліктної сфери, узагальненню пропозицій щодо оптимізації їхньої діяльності (підрозділи 1.1, 3.2). Застосування *історико-правового* методу передбачає вивчення генезису нормативно-правового забезпечення участі органів державного фінансового контролю у справах про адміністративні правопорушення (підрозділ 1.3). *Формально-логічний* метод був застосований для визначення фінансово-контрольних відносин об'єктом адміністративно-правової охорони (підрозділ 1.2); аналізу понять: «державний фінансовий контроль», «органи державного фінансового контролю», «сфера державного фінансового контролю», «адміністративно-деліктний процес», «адміністративно-деліктне провадження», «адміністративні правопорушення у сфері державного фінансового контролю», «стадія адміністративно-деліктного процесу», «суб'єкти адміністративно-деліктного провадження», «порядок провадження у справах про адміністративні правопорушення»; визначення специфічних рис адміністративно-деліктного процесу за участю органів державного фінансового контролю, особливостей доказування; узагальнення напрямів оптимізації діяльності органів державного фінансового контролю в адміністративно-деліктному процесі й формулювання пропозицій щодо вдосконалення чинного законодавства в цій сфері (підрозділи 1.2, 2.1–2.3, 3.2); *догматичний* метод – для тлумачення юридичних категорій, поглиблення й уточнення понятійно-категоріального апарату (підрозділи 1.2, 1.3, 2.1–2.3); *документального аналізу* – опрацювання різних нормативно-правових документів (підрозділи 1.2, 1.3, 2.1–2.3, 3.1); *порівняльно-правовий* – у

процесі аналітичного огляду нормативно-правового врегулювання участі органів державного фінансового контролю в розгляді справ про адміністративні проступки деяких зарубіжних країн континентальної правової системи (підрозділ 3.1); визначенні процесуального статусу органів державного фінансового контролю в адміністративно-деліктному провадженні і специфічних рис адміністративно-деліктного процесу за участю таких органів (підрозділи 2.1, 2.2); вивченні наукових, правозастосовних, нормотворчих пропозицій щодо вдосконалення діяльності органів державного фінансового контролю як суб'єктів адміністративно-деліктного процесу (підрозділ 3.2); *статистичний* – при опрацюванні даних звітності органів державного фінансового контролю, судових рішень, моніторингу проблем у діяльності цих суб'єктів (підрозділи 1.2, 2.2, 2.3, 3.2).

Науково-теоретичне підґрунтя дослідження склали наукові праці фахівців у галузі загальної теорії держави і права, філософії, фінансового права, податкового, митного, адміністративного права, адміністративно-деліктного процесу, порівняльного правознавства. Правову базу дисертаційного дослідження становлять приписи Конституції України, чинних нормативно-правових актів, міжнародно-правових актів, які регулюють суспільні відносини, пов'язані з діяльністю органів державного фінансового контролю.

Інформаційною та емпіричною основою дослідження стали: офіційні дані звітності Рахункової палати, Державної аудиторської служби України; результати вивчення судових рішень, ухвалених у справах про адміністративні правопорушення, передбачені ст.ст. 163-12, 164-12, 164-14, ч. 5,6 ст. 188-19 КУпАП; законопроекти у сфері державного фінансового контролю та адміністративно-деліктного процесу.

Наукова новизна одержаних результатів полягає в тому, що за характером розглянутих питань дисертація є новим за змістом комплексним теоретико-практичним дослідженням правових гарантій діяльності органів фінансового контролю. До положень, які містять певний ступінь новизни, належать:

вперше:

- предметом комплексного наукового пошуку обрано органи державного фінансового контролю як суб'єкти адміністративно-деліктного процесу, специфічні риси діяльності котрих зумовлені співвідношенням фінансово-контрольних і адміністративно-деліктних правовідносин;

- узагальнено приводи до відкриття адміністративно-деліктного провадження у справах про адміністративні правопорушення у сфері державного фінансового контролю: від інформації, що міститься в акті ревізії, перевірки до безпосереднього виявлення органом державного фінансового контролю ознак адміністративного проступку;

- проаналізовано доказову діяльність органів державного фінансового контролю і здійснено порівняння процесу отримання аудиторських доказів й вимог до них із доказуванням та доказами в адміністративно-деліктному провадженні; визначено типові джерела доказів у справах про адміністративні правопорушення у сфері державного фінансового контролю та способи їх збирання;

- розглянуто зарубіжний досвід країн континентальної системи права щодо участі органів державного фінансового контролю в розгляді справ про

адміністративні проступки, із виокремленням спільних і відмінних рис нормативно-правового урегулювання та доцільністю імплементації окремих нормативних положень у вітчизняне законодавство;

удосконалено:

– виокремлення сфери державного фінансового контролю як об'єкта адміністративно-правової охорони, під котрим пропоновано розуміти сукупність пов'язаних із фінансово-господарською діяльністю суспільних благ, що виникають, формуються й забезпечуються в межах єдиного фінансового простору і спрямовані на задоволення правомірних фінансових потреб держави та суб'єктів фінансово-господарської діяльності, користування якими контролюється уповноваженими державними органами;

– критерії об'єднання адміністративних проступків у сфері державного фінансового контролю – залучення органів державного фінансового контролю до адміністративно-деліктного процесу як суб'єктів, наділених правом складати протоколи про адміністративні правопорушення й розглядати такі справи (ст.ст. 163-12, 164-2, 164-12, 164-14, ч. 3–6 ст. 166-6, ч. 5 і ч. 6 ст. 188-19 КУпАП);

– зумовленість процесуального статусу суб'єкта адміністративно-деліктного провадження виконанням органом державного фінансового контролю регламентованих законом службових обов'язків;

– розуміння порядку провадження у справі про адміністративне правопорушення як визначеного КУпАП та іншими спеціальними нормативно-правовими актами алгоритму дій суб'єктів адміністративно-деліктного провадження, прийняття процесуальних рішень, дотримання якого рухає справу стадіями такого провадження задля розв'язання суспільно-правового конфлікту, зумовленого вчиненням адміністративного правопорушення;

– підходи до законодавчого врегулювання інституту доказів і доказування в адміністративно-деліктному процесі: виокремлення документів, як джерела доказів, їх завірених копій, електронних документів, а в оновленому законі про адміністративні проступки – приділення окремої уваги всім різновидам джерел доказів, елементам процесу доказування; ознакам допустимості, належності, достовірності й достатності доказів;

– оптимізацію участі органів державного фінансового контролю у справах про адміністративні правопорушення на нормативно-правовому й організаційному, науково-теоретичному і прикладному рівнях;

– пропозиції про внесення змін і доповнень до чинного КУпАП, Порядку оформлення Державною аудиторською службою України та її міжрегіональними територіальними органами матеріалів про адміністративні правопорушення; розробку підзаконних нормативно-правових актів у сфері здійснення Рахунковою палатою адміністративно-деліктної діяльності;

дістали подальшого розвитку:

– стан наукової розробленості питань залучення органів державного фінансового контролю до адміністративно-деліктної сфери, із моделюванням направленості наукового пошуку за чотирма категоріальними векторами;

– спільні і відмінні риси адміністративних правопорушень у сфері державного фінансового контролю (їх складів);

– нормативно-правове врегулювання діяльності органів державного фінансового контролю щодо участі у справах про адміністративні правопорушення, у історичній ретроспективі – виникнення і становлення адміністративної відповідальності в різні періоди української державності;

– віднесення до суб'єктів адміністративно-деліктного провадження учасників провадження і державних органів, посадових осіб, які розглядають і вирішують справи про адміністративні правопорушення;

– приналежність до стадій адміністративно-деліктного процесу: відкриття провадження у справі про адміністративний проступок; адміністративного розслідування; розгляду й вирішення справи по суті, із винесенням у ній постанови; оскарження постанови та перегляду постанови у справі; виконання постанов про накладення адміністративних стягнень;

– окреслення проблемних питань стадії розгляду справи по суті.

Практичне значення одержаних результатів визначається можливістю їх використання:

– у науково-дослідній сфері – як основа для подальшої розробки основних засад визнання органів державного фінансового контролю суб'єктами адміністративно-деліктного процесу;

– у навчальному процесі – матеріали дисертації можуть бути використані у процесі викладання курсів «Фінансове право», «Адміністративне право», «Адміністративно-деліктний процес» та окремих спецкурсів, пов'язаних із питаннями здійснення державного фінансового контролю та адміністративно-деліктної діяльності (акт впровадження від 3 жовтня 2018 року);

– у законотворчій діяльності – як науково-аналітичні матеріали для підготовки законопроектів (акт впровадження Інституту законодавства Верховної Ради України від 19 жовтня 2018 року № 22/383-1-15);

– у правозастосовчій сфері – як рекомендації для вдосконалення діяльності органів державного фінансового контролю.

Апробація результатів дисертації. Основні положення дисертації, теоретичні та практичні висновки і рекомендації оприлюднені в доповідях та повідомленнях на міжнародних науково-практичних конференціях: «Теорія і практика сучасної юриспруденції» (Київ, 8–9 грудня 2017 р.); «Актуальні питання розвитку права та законодавства: наукові дискусії» (Львів, 15–16 грудня 2017 р.); «Сучасні тенденції розбудови правової держави в Україні та світі» (Житомир, 19 квітня 2018 р.); «Розвиток сучасного права в умовах глобальної нестабільності» (Одеса, 7–8 вересня 2018 р.).

Публікації. Основні положення і висновки дисертації відтворено в 10 публікаціях, із яких: 5 – статті, надруковані в наукових фахових виданнях України в галузі юридичних наук, 1 – стаття в іноземному науковому виданні, 4 – тези наукових повідомлень та доповідей, виданих за результатами проведення міжнародних науково-практичних конференцій.

Структура роботи відповідає предмету, меті, завданням та методології дослідження й дає можливість детально розкрити тему. Дисертація складається з анотації, вступу, трьох розділів, які об'єднують вісім підрозділів, висновків, списку використаних джерел до кожного розділу та додатків. Загальний обсяг дисертації становить 255 сторінок, із яких основний текст – 205 сторінок.

ОСНОВНИЙ ЗМІСТ РОБОТИ

У вступі дисертації висвітлено положення, що наведені вище – у структурній частині автореферату «Загальна характеристика роботи».

Розділ 1 «Теоретико-правові засади участі органів державного фінансового контролю в адміністративно-деліктному процесі» складається з трьох підрозділів.

У підрозділі 1.1 «*Стан наукової розробленості питань залучення органів державного фінансового контролю до адміністративно-деліктної сфери*» вказано на те, що питання, пов'язані із фінансовим контролем, діяльністю його органів, неодноразово ставали предметом розвідок вчених у різні часові проміжки, у межах як правових, так і економічних спеціальностей. Однак попри наявне вагоме наукове підґрунтя у сфері фінансового контролю, простежується фрагментарність у вивченні участі органів державного фінансового контролю в адміністративно-деліктному процесі. На виборі тематичних напрямів наукових досліджень позначаються законодавчі зміни, які відбуваються у межах правового регулювання адміністративних, фінансових, процесуальних правовідносин, а також наявні теоретико-практичні проблеми, зумовлені прогалинами й колізіями нормативно-правового забезпечення та об'єктивними й суб'єктивними чинниками їх подолання. Узагальнено напрями наукових досліджень пов'язаних категорій та правових інститутів фінансово-контрольного і адміністративно-деліктного права.

Підрозділ 1.2 «*Фінансово-контрольні відносини як об'єкт адміністративно-правової охорони*» присвячений гарантуванню фінансово-контрольних правовідносин адміністративно-правовими засобами. Адміністративна відповідальність у розглядуваній сфері розцінюється як засіб впливу на порушення законодавства з державного фінансового контролю, які містять ознаки адміністративного проступку і посягають на встановлений порядок управління фінансами. Такі правопорушення поділяються на вчинені: (1) проти органів державного фінансового контролю і (2) службовою особою органу державного фінансового контролю.

Обґрунтовано доцільність виокремлення сфери державного фінансового контролю як об'єкта адміністративно-правової охорони. Здійснено аналіз елементів складів адміністративних правопорушень, об'єднаних за критерієм залучення органів державного фінансового контролю до адміністративно-деліктного процесу в якості суб'єктів, наділених правом складати протоколи про адміністративні правопорушення і розглядати такі справи (статті 163-12, 164-2, 164-12, 164-14, ч. 3–6 ст. 166-6, ч. 5 і ч. 6 ст. 188-19 КУпАП), вказано на їх спільні і відмінні риси.

У підрозділі 1.3 «*Генеza нормативно-правового забезпечення участі органів державного фінансового контролю у справах про адміністративні правопорушення*» на підставі визначних пам'яток права і нормативно-правових актів (від Руської Правди, Конституції Пилипа Орлика, Адміністративного кодексу УСРР 1927 року тощо до Кодексу України про адміністративні правопорушення із сучасними змінами й доповненнями, відповідними законопроектами) розглянуто зародження та розвиток відповідальності у сфері контролю за фінансами. Проведено паралель між динамікою фінансово-контрольних і адміністративно-деліктних правовідносин на різних етапах державотворення. З'ясовано, що лише за Адміністративним кодексом УСРР 1927 р. органи фінансової інспекції, фінансово-податкового нагляду наділяються статусом

адміністративних органів і залучаються до адміністративно-деліктної сфери як суб'єкти участі у справах про адміністративні правопорушення. Законодавство у сфері державного фінансового контролю початку незалежності України відзначається запровадженням прямого права відповідних органів накладати адміністративні стягнення (з 1993 р.) і відсутністю такого права в Рахунковій палаті та створенням колізії норм Закону України «Про Рахункову палату» і КУпАП.

Розділ 2 «Особливості участі органів державного фінансового контролю в адміністративно-деліктному процесі» містить три підрозділи.

У підрозділі 2.1 *«Процесуальний статус органів державного фінансового контролю в адміністративно-деліктному провадженні»* автор, розмірковуючи з приводу терміносистем, якими послуговується законодавець в КУпАП щодо осіб, які беруть участь в адміністративно-деліктному процесі, доходить висновку, що суб'єктом провадження у справі про адміністративне правопорушення є особа, яка у зв'язку із залученням до адміністративно-деліктної сфери вступає у адміністративно-деліктні правовідносини, набуваючи при цьому процесуальних прав і виконуючи процесуальні обов'язки. З метою уніфікації термінології й однозначного розуміння суб'єктів адміністративно-деліктного провадження пропонуються відповідні зміни та доповнення до КУпАП.

Зауважено, що процесуальний статус органів державного фінансового контролю в адміністративно-деліктному провадженні визначає межі їхньої поведінки у справі про адміністративне правопорушення як того чи іншого суб'єкта провадження: особи, яка веде процес, свідка, потерпілого, особи, котра притягається до адміністративної відповідальності. У будь-якому разі процесуальний статус органу державного фінансового контролю у провадженні про адміністративний проступок безпосередньо залежить від виконання ним службових обов'язків з контрольної діяльності. Процесуальна правоздатність і дієздатність у органа державного фінансового контролю виникає з моменту виявлення ознак адміністративного правопорушення. Наведено перелік прав та обов'язків органів державного фінансового контролю у справах про адміністративні правопорушення, які, хоча й не були представлені в узагальненому виді, але впливають із приписів відповідних законів, КУпАП і підзаконних нормативно-правових актів.

Особливості розгляду справ про адміністративні правопорушення, віднесені до підвідомчості органів державного фінансового контролю, розкрито в *підрозділі 2.2 «Специфічні риси адміністративно-деліктного процесу за участю органів державного фінансового контролю в контексті його стадійності»*.

Наголошено, що процесуальна форма адміністративно-деліктного провадження відображається через встановлений законом порядок, який за приписами КУпАП повинен регулюватись законами України. Проведений аналіз дозволив віднести до стадій адміністративно-деліктного процесу: 1) відкриття провадження у справі про адміністративний проступок, яке включає виявлення проступку та його фіксацію у протоколі, направлення справи за підвідомчістю; 2) адміністративне розслідування, що передбачає з'ясування обставин справи шляхом збирання доказів, можливість застосувати заходи забезпечення провадження у справі; 3) розгляд і вирішення справи по суті, із винесенням у ній постанови; 4) оскарження постанови і перегляд постанови по справі (у т.ч., й перегляд постанови в разі встановлення міжнародною судовою

установою, юрисдикція якої визнана Україною, порушення Україною міжнародних зобов'язань при вирішенні справи судом); 5) виконання постанов про накладення адміністративних стягнень.

Виявлено особливості приводів до початку адміністративно-деліктного провадження у справі про порушення у сфері державного фінансового контролю; вказано на ряд недоліків та неузгодженостей у регулюванні діяльності органу державного фінансового контролю зі складання протоколу про адміністративне правопорушення; окреслено проблемні питання стадії розгляду справи по суті в досліджуваних категоріях. Зауважено, що відсутність нормативно-правового урегулювання діяльності Рахункової палати з передачі матеріалів про адміністративні правопорушення до суду становить ризики уникнення адміністративної відповідальності.

Підрозділ 2.3 «Доказування в справах про адміністративні правопорушення у сфері фінансового контролю» присвячений загальним недолікам законодавчого закріплення інституту доказів і доказування в КУПАП, а також особливостям доказової діяльності органів державного фінансового контролю у справах про адміністративні проступки.

Авторське розуміння доцільності доповнення положень КУПАП вбачається в частині: (а) наділення доказів ознаками належності, достовірності і достатності; (б) вказівки на елементи процесу доказування; (в) приділення окремої нормотворчої уваги всім джерелам доказів, насамперед документам. Доказування впливає на організацію і діяльність органів (посадових осіб) державного фінансового контролю за напрямками: здійснення безпосередньо контрольних функцій щодо об'єкта контролю і здійснення адміністративно-деліктного провадження. Проаналізовано дотримання міжнародних стандартів INTOSAI щодо доказової діяльності ВОФК; ознаки та типові джерела доказів у справах про адміністративні правопорушення, способи збирання, перевірки і оцінки доказів. Виокремлено специфічну рису доказової діяльності органів державного фінансового контролю: така діяльність має пролонгований характер і може «перевтілюватись» із фінансово-правових відносин у процесуальні правовідносини в адміністративно-деліктному провадженні.

Розділ 3 «Удосконалення участі органів державного фінансового контролю в адміністративно-деліктному процесі» включає два підрозділи.

У *підрозділі 3.1 «Зарубіжний досвід країн континентальної системи права щодо участі органів державного фінансового контролю в розгляді справ про адміністративні проступки»* за приклад обрано деякі європейські країни і пострадянські держави. Певні ускладнення за цим напрямом виникли у зв'язку з тим, що у європейських країнах зазвичай відсутній єдиний нормативний акт, що об'єднує склади адміністративних деліктів. Нормотворче урегулювання питань притягнення до адміністративної відповідальності залежить від співвідношення матеріального кримінального і адміністративно-деліктного права, розмежування кримінально-караних і адміністративно-караних правопорушень. Аналіз наукових поглядів на органи фінансового контролю в зарубіжних країнах показав різні критерії їх систематизації, різнорівневе моделювання і типізацію, неоднакове розуміння законотворчих підходів до визначення місця рахункових відомств у системі органів державного управління.

Установлено, що повноваження європейських органів державного фінансового контролю, із яких випливають підстави притягнення до адміністративної відповідальності, закріплені у спеціальних законодавчих актах (виняток становить Закон «Про Федеральну рахункову палату Німеччини»). Європейський законодавець не виокремлює органи державного фінансового контролю з-поміж суб'єктів адміністративно-деліктного процесу, оперуючи зазвичай загальною терміносистемою «адміністративні/проступкові органи» або «органи управління» чи «уповноважені особи».

Законодавчі акти, що регламентують статус органів державного фінансового контролю, а також здійснення провадження у справах про адміністративні правопорушення, мають усі пострадянські держави. Проте нормотворчі підходи до різновидів порушень законодавства у сфері державного фінансового контролю, відповідальності за них, участі в адміністративно-деліктному провадженні органів державного фінансового контролю не є однаковими. У цьому контексті вивчено кодифіковані акти адміністративно-деліктного характеру, згруповано спільні риси здійснення проваджень у справах про адміністративні проступки у сфері фінансового контролю, виокремлено відмінності й запропоновано запозичення в вітчизняне законодавство окремих нормативних правил щодо діяльності органів державного фінансового контролю в адміністративно-деліктному процесі.

Підрозділ 3.2 «Напрями оптимізації діяльності органів державного фінансового контролю в адміністративно-деліктному процесі України» узагальнює проблемні питання участі органів державного фінансового контролю у справах про адміністративні правопорушення та вектори їх розв'язання.

Наголошено, що всі дослідники: і сфери державного фінансового контролю, і тих чи інших інститутів адміністративно-деліктного процесу, – указують на необхідність удосконалення як законодавчих приписів, так і практичного застосування існуючих норм – від розробки нового закону у сфері державного фінансового контролю і Кодексу про адміністративні проступки, сприйняття нової парадигми фінансово-контрольних і адміністративно-деліктних правовідносин до авторського бачення використання тих чи інших методів у виявленні і протидії адміністративним правопорушенням органами державного фінансового контролю. Такі пропозиції знаходять своє відображення у: (а) стратегічних державних документах і законодавчих змінах; (б) наукових працях (як тезисах, так і фундаментально монографічних роботах); (в) звітності відповідних органів державного фінансового контролю, судів; (г) законотворчій діяльності парламенту. Саме за такими напрямками проведено узагальнення й висловлено авторське бачення шляхів оптимізації діяльності органів державного фінансового контролю в адміністративно-деліктному процесі України. Конкретні пропозиції щодо внесення змін та доповнень до чинного законодавства відображено у висновках до дисертаційної роботи.

ВИСНОВКИ

За предметом дослідження, згідно з визначеними у вступі науковими завданнями, у дисертації із розглянутих проблем обґрунтовано й висвітлено низку

основних положень, висновків і рекомендацій, спрямованих на досягнення поставленої мети.

1. Пов'язаний із участю органів державного фінансового контролю в адміністративно-деліктному процесі науковий доробок вітчизняних вчених, які окреслюють стан дослідження цього предмета і дозволяють змодельовати спрямованість наукового пошуку, можна згрупувати за такими категоріальними векторами: (1) правовий статус органів державного фінансового контролю, зокрема, їх повноваження, права та обов'язки, відповідальність; (2) фінансово-правова відповідальність та її підстави; (3) адміністративна відповідальність за: (а) порушення бюджетного (податкового, митного, фінансового) законодавства, (б) порушення вимог фінансового контролю, (в) інші порушення, пов'язані з корупцією; (4) порядок провадження у справах про адміністративні правопорушення (проступки): підвідомчість, принципи, функції, форма, суб'єкти тощо. Щодо змістового наповнення наукові праці стосуються загальноправових питань юридичної відповідальності в фінансовій (бюджетній, податковій) сфері із фрагментарним згадуванням адміністративно-деліктного провадження чи окремих його елементів або основних засад здійснення проваджень у справах про адміністративні правопорушення, із конкретизацією тих чи інших його частин, правових інститутів.

2. Відсутність виокремлення сфери державного фінансового контролю як об'єкта адміністративно-правової (адміністративно-деліктної) охорони призводить до розпорошеності адміністративних проступків у приписах КУпАП та до неоднотайності думок щодо кількісного і змістового їх переліку, тверджень про неузгодженість чинного законодавства (зокрема, бюджетного і адміністративно-деліктного). У контексті розвитку суспільних відносин, що охороняються в межах КУпАП, та визнання вагомого значення за фінансово-контрольними правовідносинами видається доцільним виокремити сферу державного фінансового контролю як об'єкт адміністративно-правової охорони – «Адміністративні правопорушення, що вчиняються у сфері державного фінансового контролю». У цьому плані її слід розглядати як сукупність пов'язаних із фінансово-господарською діяльністю суспільних благ, які виникають, формуються й забезпечуються в межах єдиного фінансового простору і спрямовані на задоволення правомірних фінансових потреб держави та суб'єктів фінансово-господарської діяльності, користування якими контролюється уповноваженими державними органами. Одним із критеріїв об'єднання адміністративних проступків у сфері державного фінансового контролю має бути залучення органів державного фінансового контролю до адміністративно-деліктного процесу як суб'єктів, наділених правом складати протоколи про адміністративні правопорушення і розглядати такі справи: ст.ст. 163-12, 164-2, 164-12, 164-14, ч. 3–6 ст. 166-6, ч. 5 і ч. 6 ст. 188-19 КУпАП. Указані адміністративні проступки об'єднує: об'єкт посягання (родовий і видовий), предмет, на який спрямовано протиправність діяння, окремі ознаки об'єктивної сторони, пов'язані з учиненням проступку шляхом активних дій або бездіяльності, суб'єкт – підконтрольний об'єкт, умисна або з необережності форми вини. Визначальними рисами є: безпосередній об'єкт посягання, спосіб вчинення проступку, конкретний суб'єкт проступку (посадова особа, службова, уповноважена особа, посадова особа юридичної особи, фізична особа), необхідність настання шкідливих наслідків.

Кваліфікуючі ознаки таких проступків мають як спільні (повторність), так і відмінні підходи (спосіб вчинення діяння, спеціальний суб'єкт).

3. Виникнення і становлення адміністративної відповідальності за правопорушення у сфері державного фінансового контролю певною мірою є тотожними динаміці фінансово-контрольних правовідносин. Водночас історичний екскурс до нормативно-правового врегулювання досліджуваних інститутів свідчить про більш динамічний розвиток фінансово-контрольних правовідносин, ніж відносин адміністративної відповідальності (навіть на сучасному етапі). Чіткі точки дотику цих відносин спостерігаються вже в незалежній Україні, з початком формування базису нового законодавства, удосконалення правового регулювання сфери державного фінансового контролю, підвищення ефективності практики правозастосування. Однак новітні реформаційні процеси в державі не торкаються питань оптимізації участі органів державного фінансового контролю в адміністративно-деліктному процесі, зокрема, і в межах Стратегії реформування системи управління державними фінансами на 2017–2021 рр.

Гене́за нормативно-правового забезпечення охорони фінансово-контрольних правовідносин у порядку адміністративно-деліктного провадження (схожого за ознаками, правовою природою провадження) може бути представлена таким чином: зародження відповідальності у сфері контролю за фінансами (Руська Правда); відмежування контролю за формуванням і витрачанням державних коштів від глави держави (гетьмана) з притаманними йому функціями притягнення винних до відповідальності (Конституція Пилипа Орлика); запровадження можливості застосовувати штрафні санкції (Інструкція Ревізіон-Контори); наділення ревізійною функцією Державного контролера (стягнення «начетов», передання матеріалів з ознаками злочинних діянь органам прокуратури) (Маніфест 1811 р.); розширення прав контролюючих органів щодо адміністративного впливу на порушників фінансової дисципліни (Декрети 1917, 1918 рр.); в УНР – наділення Державного контролера правом застосовувати фінансові санкції й передавати матеріали кримінального характеру до суду (1918 р.); стягнення збитків в адміністративно-безумовному судовому порядку або шляхом передачі матеріалів до прокуратури (постанова 1926 р.); наділення органів державного фінансового контролю (у сучасному розумінні) статусом адміністративних органів із правом розглядати адміністративні справи, складати протоколи про адміністративні проступки, застосовувати заходи адміністративного впливу (Адміністративний кодекс УСРС 1927 р.); накладення грошових стягнень Міністерством державного контролю (Положення 1946 р.); уповноваження органів Комітету державного контролю на розгляд справ про адміністративні правопорушення (під узагальненою назвою) (Основи законодавства Союзу РСР і союзних республік про адміністративні правопорушення 1980 р., Кодекс УРСР про адміністративні правопорушення 1984 р.); запровадження адміністративної відповідальності за порушення обов'язку органів державної влади і управління сприяти посадовим особам Контрольної палати у виконанні покладених на них функцій (Закон 1991 р.); наділення новоствореного органу державного фінансового контролю у незалежній Україні правом накладати адміністративні стягнення (Закон «Про Державну контрольно-ревізійну службу в Україні» 1993 р.), унесення змін та доповнень до КУпАП (1993–2012 рр.) із

подальшим його закріпленням за ними під час реформаційних процесів, і відсутність законодавчої регламентації такого права за Рахунковою палатою (Закон 1996 р.), з розвитком правової колізії за цим напрямом між Законом 2015 р. і чинним КУпАП.

4. Під суб'єктами адміністративно-деліктного провадження в теорії адміністративно-деліктного права пропонується розуміти учасників провадження і державні органи, посадових осіб, які розглядають і вирішують справи про адміністративні правопорушення.

Відзначено багатоаспектність участі органів державного фінансового контролю в адміністративно-деліктному процесі й віднесення їх до різних категорій суб'єктів, залежно від виконання процесуальної функції у справі про адміністративне правопорушення (переслідування, вирішення справи по суті, захисту). Залучення таких органів до адміністративно-деліктної сфери й наділення їх відповідним процесуальним статусом суб'єкта адміністративно-деліктного провадження зумовлено виконанням ними регламентованих законом службових обов'язків зі здійснення державного фінансового контролю і представленням держави за цим напрямом.

Процесуальний статус органів державного фінансового контролю в адміністративно-деліктному провадженні визначає межі їхньої поведінки у справі про адміністративне правопорушення. Права та обов'язки таких органів як елементи їхньої правосуб'єктності владного суб'єкта отримали законодавче закріплення у спеціальних законах, що регламентують їхню діяльність, правовий статус загалом; впливають із приписів КУпАП і деталізуються (за винятком Рахункової палати) у підзаконних нормативно-правових актах. Органи державного фінансового контролю (їх працівники) можуть набути процесуального статусу потерпілого, свідка, особи, яка притягається до адміністративної відповідальності. Участь цих осіб в адміністративно-деліктному провадженні як потерпілого чи особи-правопорушника характеризується деякими особливостями, які доцільно підкреслити на нормативно-правовому рівні.

5. Під порядком провадження у справі про адміністративне правопорушення слід розуміти визначений КУпАП та іншими спеціальними нормативно-правовими актами алгоритм дій суб'єктів адміністративно-деліктного провадження, прийняття процесуальних рішень, дотримання якого рухає справу стадіями такого провадження задля розв'язання суспільно-правового конфлікту, зумовленого скоєнням адміністративного правопорушення. Підтримується позиція, за якою стадіями адміністративно-деліктного процесу є: відкриття провадження у справі про адміністративний проступок; адміністративне розслідування; розгляд і вирішення справи по суті, із винесенням у ній постанови; оскарження постанови і перегляд постанови у справі; виконання постанов про накладення адміністративних стягнень.

У більшості досліджуваних адміністративних правопорушень приводом для початку відкриття адміністративно-деліктного провадження є інформація, що міститься в акті ревізії, перевірки (під час інспектування, моніторингу закупівлі), у звіті (при державному фінансовому аудиті), акті з аудиту ефективності, фінансового аудиту, який є частиною звіту Рахункової палати. При перешкоджанні або неправомірному втручанні посадових осіб об'єкта контролю або інших осіб у здійснення заходів державного зовнішнього фінансового контролю (аудиту)

приводом до відкриття адміністративно-деліктного провадження є безпосереднє виявлення органом державного фінансового контролю ознак цього адміністративного проступку. Діяльність зі складання органом державного фінансового контролю протоколу потребує нормативно-правового корегування (для органів Держаудитслужби) і нормативно-правового врегулювання (для Рахункової палати).

Доцільним є законодавче закріплення можливості виконання низки процесуальних дій (у разі потреби) органами (посадовими особами), уповноваженими складати протоколи про адміністративні правопорушення, насамперед, у випадках, коли справа вирішується іншою уповноваженою особою, зокрема, судом. Така діяльність відповідатиме стадії адміністративного розслідування.

Розгляд справ про адміністративні правопорушення за участю органів державного фінансового контролю здійснюється за загальними правилами КУпАП із деталізацією окремих дій у Порядку оформлення Державною аудиторською службою України та її міжрегіональними територіальними органами матеріалів про адміністративні правопорушення. Проблемні питання стадії розгляду справи по суті пов'язані із: рішенням про звільнення осіб від адміністративної відповідальності у зв'язку з малозначністю діяння; обмеженням коротким строком, протягом якого до особи може бути застосовано адміністративне стягнення при вчиненні адміністративного правопорушення, передбаченого ст. 164-14 КУпАП; відсутністю обов'язку участі в суді особи, яка склала протокол про адміністративне правопорушення у сфері державного фінансового контролю або представника цього органу.

6. Чинний Кодекс України про адміністративні правопорушення потребує уніфікованого підходу до врегулювання інституту доказів і доказування, зокрема, виокремлення документів як джерела доказів, їх завірених копій, електронних документів, а в оновленому законі про адміністративні проступки – приділення окремої уваги всім різновидам джерел доказів, елементам процесу доказування, ознакам допустимості, належності, достовірності і достатності доказів.

Доказова діяльність властива органам державного фінансового контролю як на рівні проведення державного фінансового аудиту, аудиту ефективності, моніторингу державних закупівель, інших контрольних заходів, так і під час здійснення адміністративно-деліктного провадження у справах про адміністративні правопорушення у цій сфері. Нормативне врегулювання доказування в діяльності Рахункової палати в контексті отримання й використання аудиторських доказів, відповідає міжнародним стандартам, хоча суб'єктом нормотворчості й використано дещо відмінні термінологічні підходи до характеристики таких доказів. Спільними при цьому є такі категорії як «достатність», «прийнятність (належність, доречність)» і «обґрунтованість». Інститут доказів і доказування при отриманні аудиторських доказів в діяльності Державної аудиторської служби та її міжрегіональних територіальних органів має часткове відображення. Усі зазначені вимоги до доказової діяльності органу державного фінансового контролю, результати якої можуть засвідчувати й факти виявлених адміністративних правопорушень, стосуються також адміністративно-деліктних проваджень, у яких відбувається притягнення винних до адміністративної відповідальності, що вказує на специфічну рису «перевтілення» фінансово-контрольних правовідносин у адміністративно-деліктні.

Типовими джерелами доказів у справах про адміністративні правопорушення у сфері державного фінансового контролю є: документи (зокрема, електронні), речові докази, особисті чи змішані докази (пояснення, показання, висновки експерта). Збирання доказів у таких справах відрізняється від способів, що використовуються при збиранні аудиторських доказів під час проведення контрольних заходів. При цьому здобута таким чином і належно оформлена інформація (у тому числі, експертна оцінка, висновки) може використовуватись як джерело доказів, зокрема, як документ.

7. Вивчення законодавчих актів у сфері врегулювання діяльності органів державного фінансового контролю та актів адміністративно-деліктного характеру дозволило встановити специфічні риси окремих зарубіжних країн (за приклад обрано деякі європейські країни і держави пострадянського простору), зумовлені передовсім відокремленням права про адміністративні делікти і ступенем нормативного врегулювання участі досліджуваних органів у справах про адміністративні проступки. Європейський законодавець не виокремлює органи державного фінансового контролю з-поміж суб'єктів адміністративно-деліктного процесу, оперуючи, зазвичай, загальною терміносистемою «адміністративні/проступкові органи» або «органи управління» чи «уповноважені особи». Для багатьох європейських адміністративно-деліктних проваджень властиве адміністративне розслідування і судовий розгляд, проведення слідчих дій, широке застосування заходів процесуального примусу, заходів забезпечення провадження про проступок.

Держави пострадянського простору мають спеціальні нормативно-правові акти у сфері здійснення державного фінансового контролю та кодифіковані акти з питань проведення проваджень у справах про адміністративні правопорушення (проступки, делікти). Більшість цих держав у аспекті згадування інституту відповідальності передбачають: (1) обов'язок підконтрольного суб'єкта (об'єкта аудиту, контролю) надавати належну інформацію, документи, матеріали; (2) відповідальність за здійснення будь-якого впливу на працівника Рахункової палати (іншого органу державного фінансового контролю); (3) особливості притягнення до відповідальності деяких працівників; (4) визнання органів державного фінансового контролю суб'єктами корупційних правопорушень. Врегулювання відповідальності має як окремі спільні риси, пов'язані із загальноприйнятими поглядами на обов'язки органів фінансового контролю і обов'язки підконтрольних суб'єктів, так і відмінні риси – зумовлені конкретизацією складів адміністративних проступків (Грузія, Таджикистан), розширеним врегулюванням цього інституту (Білорусь), визначенням алгоритму дій органів державного фінансового контролю при виявленні, однак, адміністративних деліктів (Казахстан) і процесуальних дій (Естонія) або, навпаки, – обмеженням лише вказівкою загальних засад здійснення на території держави фінансового контролю (Узбекистан, Туркменістан). Законодавцями пострадянських держав у врегулюванні різновидів адміністративних правопорушень у сфері державного фінансового контролю використано: (1) вузький підхід: один склад проступку (Грузія, Узбекистан, Киргизія), два склади (Латвія, Естонія), три (Росія, Молдова) і (2) широкий підхід – двісті правопорушень (Білорусь). Участь органів державного фінансового контролю в адміністративно-деліктних правовідносинах за її характером, можна об'єднати в декілька груп: (1) повноцінна участь органу

державного фінансового контролю у розгляді і вирішенні справи про адміністративний проступок (Білорусь, Латвія, Естонія); (2) часткова («розслідувальна») участь (Росія, Молдова, Казахстан, Грузія); (3) незалучення вищих органів державного фінансового контролю до адміністративно-деліктних проваджень (Азербайджан, Вірменія, Таджикистан, Туркменістан, Узбекистан).

Авторське бачення доцільності запозичення вітчизняним законодавством окремих нормативних правил у сфері участі органів державного фінансового контролю в адміністративно-деліктному процесі деяких зарубіжних країн полягає в закріпленні: принципу колегіальної відповідальності Рахункової палати (Польща); повноважень Рахункової палати і органу державного фінансового контролю ведення моніторингу та контролю протоколів про адміністративні правопорушення, які складаються цими органами, а також повноважень органу державного фінансового контролю з порушення і розгляду провадження у справі про адміністративне правопорушення (Казахстан); права органів державного фінансового контролю, як і інших адміністративних органів, на використання розсуду (внутрішнього переконання) при здійсненні провадження щодо адміністративного проступку (Німеччина, Литва); можливості електронного ведення матеріалів провадження (Німеччина); застосування скороченого провадження (більшість європейських країн); безпосередньої участі органів державного фінансового контролю, які склали протокол про адміністративне правопорушення, у судовому розгляді справи, з деталізацією їхніх прав (Німеччина, Естонія); наділення органів державного фінансового контролю ширшими можливостями щодо застосування заходів забезпечення провадження у справах про адміністративні правопорушення.

8. Проблеми, які гальмують процес оптимізації діяльності органів державного фінансового контролю в адміністративно-деліктному процесі, існують на різних рівнях правореалізації: нормативно-правовому й організаційному, науково-теоретичному і прикладному.

Авторське бачення вдосконалення забезпечення участі органів державного фінансового контролю у справах про адміністративні правопорушення полягає в: (1) необхідності розвитку науково-теоретичного підґрунтя залучення органів державного фінансового контролю до адміністративно-деліктного процесу (загальних категорій, інститутів, понять, виокремлення сфери державного фінансового контролю як об'єкта адміністративно-правової охорони); (2) усуненні протиріч (колізій) між Бюджетним кодексом України і КУпАП, законами України «Про Рахункову палату», «Про основні засади здійснення державного фінансового контролю в Україні» і КУпАП; узгодженості підзаконних нормативно-правових актів щодо діяльності Рахункової палати (Рекомендацій) у частині характеристики аудиторських доказів; (3) доповненні КУпАП, як у контексті загальних положень процесуальної діяльності, що впливають і на участь органів державного фінансового контролю у справах про адміністративні правопорушення, так і спеціальних прав таких органів; унесенні змін та доповнень до підзаконних нормативно-правових актів (розробці нових), які регулюють адміністративно-деліктну діяльність органів державного фінансового контролю; (4) організації використання Рахунковою палатою законодавчого потенціалу щодо залучення її членів до адміністративно-деліктної сфери, зміні підходів до звітності органів державного фінансового контролю за напрямом

відображення стану притягнення винних до адміністративної відповідальності, запровадженні нових напрямів аудиту у Держаудитслужбі та їх стандартизації, що позначиться на виявленні адміністративних правопорушень та реальному застосуванні адміністративних стягнень; (5) імплементації окремих нормативних правил у сфері участі органів державного фінансового контролю в адміністративно-деліктному процесі деяких зарубіжних країн.

9. Пропоновано внести зміни та доповнення до: (1) КУпАП: виокремити «Адміністративні правопорушення, що вчиняються у сфері державного фінансового контролю» (за критерієм залучення органів державного фінансового контролю в якості суб'єктів, наділених правом складати протоколи про адміністративні правопорушення і розглядати такі справи); уточнити: назву ст. 172-6 КУпАП як «Порушення вимог подання декларації особи, уповноваженої на виконання функцій держави або місцевого самоврядування»; положення ч. 1 ст. 246 КУпАП: «Порядок провадження в справах про адміністративні правопорушення в органах (посадовими особами), уповноважених розглядати справи про адміністративні правопорушення, визначається цим Кодексом та іншими спеціальними нормативно-правовими України»; статтю 280 КУпАП: «...а також з'ясувати інші обставини, що мають значення для правильного вирішення справи і встановити причини та умови, що сприяли вчиненню адміністративного правопорушення»; переглянути ч. 2 ст. 251 КУпАП щодо обов'язку доказування; та ін.; (2) Порядку оформлення Державною аудиторською службою України та її міжрегіональними територіальними органами матеріалів про адміністративні правопорушення (щодо вилучення документів в адміністративно-деліктному провадженні, визнання працівника органу державного фінансового контролю потерпілим, закріплення вимог до аудиторських доказів та елементів доказової діяльності).

СПИСОК ОПУБЛІКОВАНИХ ПРАЦЬ ЗА ТЕМОЮ ДИСЕРТАЦІЇ

1. Мороз Є. С. Щодо наукової розробленості питань участі органів державного фінансового контролю в адміністративно-деліктному процесі України. *Наукові записки Інституту законодавства Верховної Ради України*. 2017. № 6. С. 90–96.

2. Мороз Є. С. Процесуальний статус органів державного фінансового контролю в адміністративно-деліктному провадженні. *Наукові записки Інституту законодавства Верховної Ради України*. 2018. № 4. С. 42–50.

3. Мороз Є. С. Адміністративно-правова охорона сфери державного фінансового контролю в Україні. *Наука і правоохорона*. 2018. № 2. С. 105–113.

4. Мороз Є. С. Особливості розгляду справ про адміністративні правопорушення за участю органів державного фінансового контролю. *Журнал східноєвропейського права*. 2018. № 55. С. 106–113.

5. Мороз Є. С. Участь органів державного фінансового контролю в адміністративно-деліктному процесі: порівняльний аналіз законодавства держав пострадянського простору. *Jurnalul juridic national: teorie si practica* (Кишинев, Молдова). 2018. № 2-1 (30). С. 58–63.

6. Мороз Є. С. Проблемні питання участі органів державного фінансового контролю в адміністративно-деліктному процесі України. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2018. № 5. С. 108–111. URL: <http://lsej.org.ua>.

7. Мороз Є. С. Місце Рахункової палати України в системі суб'єктів адміністративно-деліктного процесу. *Теорія і практика сучасної юриспруденції*: матеріали Міжнар. наук.-практ. конф. (Київ, 8–9 груд. 2017 р.). Київ, 2017. Ч. II. С. 45–48.

8. Мороз Є. С. Інститут адміністративної відповідальності у діяльності органів державного фінансового контролю. *Актуальні питання розвитку права та законодавства: наукові дискусії*: матеріали Міжнар. наук.-практ. конф. (Львів 15–16 груд. 2017 р.). Львів, 2017. Ч. I. С. 108–111.

9. Мороз Є. С. Зарубіжний досвід окремих європейських країн щодо участі органів державного фінансового контролю у розгляді справ про адміністративні проступки. *Сучасні тенденції розбудови правової держави в Україні та світі*: матеріали VI Міжнар. наук.-практ. конф. (Житомир, 19 квіт. 2018 р.). Житомир, 2018. С. 311–314.

10. Мороз Є. С. Доказування у діяльності органів державного фінансового контролю в адміністративно-деліктному процесі України. *Розвиток сучасного права в умовах глобальної нестабільності*: матеріали Міжнар. наук.-практ. конф. (Одеса, 7–8 верес. 2018 р.). Одеса, 2018. С. 50–56.

АНОТАЦІЇ

Мороз Є.С. Органи державного фінансового контролю як суб'єкти адміністративно-деліктного процесу в Україні. – *Кваліфікаційна наукова праця на правах рукопису*.

Дисертація на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук за спеціальністю 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право». – Державний науково-дослідний інститут Міністерства внутрішніх справ України, Київ, 2019.

Дисертація є новим дослідженням, у якому комплексно, з урахуванням сучасних методів пізнання, здобутків вітчизняної та зарубіжної правничої науки, а також чинного законодавства України, зарубіжних країн, розкрито діяльність органів державного фінансового контролю як суб'єктів адміністративно-деліктного процесу.

Указано на те, що попри наявне вагоме наукове підґрунтя у сфері фінансового контролю простежується фрагментарність у вивченні участі органів державного фінансового контролю в адміністративно-деліктному процесі. Наділення ж Рахункової палати і органів Державної аудиторської служби України правом складати протоколи про адміністративні правопорушення зумовлюють необхідність вивчення цього напрямку їхньої діяльності.

Сферу державного фінансового контролю запропоновано визнати об'єктом адміністративно-правової охорони. Одним із критеріїв об'єднання адміністративних проступків у сфері державного фінансового контролю, на переконання автора, має бути залучення органів державного фінансового контролю до адміністративно-деліктного процесу як суб'єктів, наділених правом складати протоколи про адміністративні правопорушення і розглядати такі справи.

Визначено спільні й відмінні ознаки адміністративних правопорушень у сфері державного фінансового контролю щодо складів таких правопорушень.

Представлено еволюцію нормативно-правового забезпечення охорони фінансово-контрольних правовідносин у порядку адміністративно-деліктного провадження. Установлено більш динамічний розвиток фінансово-контрольних правовідносин, порівняно з відносинами адміністративної відповідальності, та чіткі точки дотику цих відносин з початком формування базису нового вітчизняного законодавства, удосконалення правового регулювання сфери державного фінансового контролю, підвищення ефективності практики правозастосування.

Відзначено багатоаспектність участі органів державного фінансового контролю в адміністративно-деліктному процесі, залежно від виконання процесуальної функції у справі про адміністративне правопорушення (переслідування, вирішення справи по суті, захисту). З'ясовано процесуальний статус органів державного фінансового контролю в адміністративно-деліктному процесі та його правовий зміст. Зауважено, що процесуальна форма адміністративно-деліктного провадження відображається через встановлений законом порядок, який за приписами КУпАП повинен регулюватися законами України. Підтримано теоретико-практичну позицію щодо стадійності адміністративно-деліктного процесу. Виявлено особливості процесуальної діяльності органів державного фінансового контролю, зокрема доказової, під час просування справи про адміністративний проступок стадіями адміністративно-деліктного провадження.

Удосконалення участі органів державного фінансового контролю розкрито через дослідження зарубіжного досвіду країн континентальної системи права, наукових напрацювань вчених, правозастосовної практики, законотворчої діяльності й авторського бачення шляхів вирішення проблемних питань у цій сфері. Установлено специфічні риси окремих зарубіжних країн (за приклад обрано деякі європейські країни й держави пострадянського простору) щодо визнання органів державного фінансового контролю суб'єктами провадження у справах про адміністративні проступки.

Виокремлено проблеми, які гальмують процес оптимізації діяльності органів державного фінансового контролю в адміністративно-деліктному процесі, на різних рівнях правореалізації: нормативно-правовому і організаційному, науково-теоретичному і прикладному, та запропоновано авторське бачення шляхів їх вирішення. Обґрунтовано внесення відповідних змін до КУпАП, підзаконних нормативно-правових актів, що регулюють діяльність органів державного фінансового контролю, та ін.

Ключові слова: органи державного фінансового контролю, суб'єкти адміністративно-деліктного процесу, адміністративні правопорушення у сфері державного фінансового контролю, Рахункова палата, Державна аудиторська служба України, процесуальний статус.

Мороз Е.С. Органы государственного финансового контроля как субъекты административно-деликтного процесса в Украине. – Квалификационная научная работа на правах рукописи.

Диссертация на соискание ученой степени кандидата юридических наук по специальности 12.00.07 «Административное право и процесс; финансовое право;

информационное право». – Государственный научно-исследовательский институт Министерства внутренних дел Украины, Киев, 2019.

Диссертация является новым исследованием, в котором комплексно, с учетом современных методов познания, достижений отечественной и зарубежной законодательной науки, а также действующего законодательства Украины, зарубежных стран, раскрыта деятельность органов государственного финансового контроля как субъектов административно-деликтного процесса.

Проанализирована научная разработанность деятельности органов государственного финансового контроля в административно-деликтном процессе. Изучены финансово-контрольные правоотношения как объект административно-правовой охраны. Рассмотрен генезис нормативно-правового обеспечения участия органов государственного финансового контроля в делах об административных правонарушениях. Определен процессуальный статус органов государственного финансового контроля в административно-деликтном производстве. Выявлены специфические черты участия этих органов в административно-деликтном процессе. Выяснены особенности доказывания в делах об административных правонарушениях, подведомственных органам государственного финансового контроля. Развита научная подходы к усовершенствованию участия органов государственного финансового контроля в административно-деликтном процессе, с учетом изучения опыта зарубежных стран континентальной системы права, предложений ученых и практиков, законотворческой деятельности. Представлено авторское видение направлений оптимизации деятельности органов государственного финансового контроля в административно-деликтном производстве.

Ключевые слова: органы государственного финансового контроля, субъекты административно-деликтного процесса, административные правонарушения в сфере государственного финансового контроля, Счетная палата, Государственная аудиторская служба Украины, процессуальный статус.

Moroz Y.S. Bodies of the State Financial Control as the Subjects of Administrative and Delictual Process in Ukraine. – *Qualification Research as the Manuscript.*

Thesis for a Candidate Degree in Law. Speciality 12.00.07 «Administrative law and processes; financial law; information law». – State Research Institute of the Ministry of Internal Affairs of Ukraine, Kyiv, 2019.

Thesis is a new research, in which the activity of the state financial control bodies as the subjects of the administrative and tort process is revealed in a complex way, taking into account modern methods of cognition, the achievements of domestic and foreign legal science, as well as the current legislation of Ukraine and foreign countries.

It is pointed out that, despite the existing significant scientific basis in the field of financial control, some fragmentation in the study of the participation of state financial control bodies in the administrative and tort process is traced. The provision of the Accounting Chamber and the bodies of the State Audit Office of Ukraine with the right to draw up reports on administrative violations necessitates the study of this direction of their activities.

The sphere of state financial control is suggested to be recognized as an object of administrative and legal protection. One of the criteria for combining administrative misconduct in the field of state financial control, according to the author, should be the involvement of state financial control bodies in the administrative and delictual process as the subjects with the right to draw up reports on administrative violations and consider such cases.

Common and distinctive features of administrative offenses in the field of state financial control over the elements of such offences are determined.

The evolution of the legal and regulatory framework for the protection of financial and control legal relations in the procedure of administrative and delictual proceedings is presented. A more dynamic development of financial control legal relations, compared with the relations of administrative responsibility, and clear points of contact of mentioned relations with the beginning of the formation of the basis of the new domestic legislation, improvement of legal regulation of the sphere of state financial control, increase of the effectiveness of the practice of law enforcement is determined.

The multifaceted participation of the bodies of state financial control in the administrative and delictual process has been noted, depending on the execution of procedural functions in the case of an administrative offense (prosecution, the decision on the merits, protection). The procedural status of the bodies of state financial control in the administrative and delictual process and its legal content are defined. It is noted that the procedural form of administrative and delictual proceedings is reflected through the procedure established by law, which according to the requirements of the KUpAP should be regulated by the bills of Ukraine. Theoretical and practical position concerning the stage of administrative and delictual process is supported. The peculiarities of the procedural activity of the bodies of state financial control, in particular, and evidentiary, during the course of the case about administrative offenses by the stages of administrative and tort proceedings are revealed.

The improvement of the participation of the bodies of state financial control is disclosed through the study of foreign experience of the countries of the continental system of law, scientific works, law enforcement practice, lawmaking activity and author's vision of solutions of problematic issues in this area. The specific features of certain foreign countries (for example, some European countries and the post-Soviet countries) have been established regarding the recognition of bodies of a state financial control by the subjects of proceedings in cases of administrative misconduct.

The issues impeding the process of optimizing the activity of the bodies of state financial control in the administrative and delictual process, at different levels of the right realization: normative-legal and organizational, scientific and theoretical, applied, are outlined, and the author's vision of the ways of their solution is suggested. Relevant amendments to the KUpAP, subordinate normative legal acts regulating the activities of the bodies of state financial control, etc. are substantiated.

Keywords: bodies of state financial control, subjects of administrative and delictual process, administrative violations in the sphere of state financial control, the Accounting Chamber, the State Audit Office of Ukraine, procedural status.

Наклад 100. Папір офсетний. Ум.-др. арк. 0,9.
Підписано до друку 26.02.2019. Замовлення 563.

Надруковано в «МП Леся».
Свідоцтво про внесення до Державного реєстру
суб'єктів видавничої справи серія ДК № 892 від 08.04.2002.

«МП Леся»
03148, Київ, а/с 115.
Тел./факс: (066) 60-50-199, (068) 126-49-26
E-mail: lesya3000@ukr.net