

**ОДЕСЬКА ДЕРЖАВНА ЮРИДИЧНА АКАДЕМІЯ**

**ДОРОГИХ ОКСАНА МИКОЛАЇВНА**

УДК 342.9

**ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВІ ОСНОВИ ДІЯЛЬНОСТІ  
ДЕРЖАВНОЇ КОНТРОЛЬНО-РЕВІЗІЙНОЇ СЛУЖБИ В УКРАЇНІ**

Спеціальність 12.00.07 - теорія управління; адміністративне право і процес; фінансове право; банківське право

**АВТОРЕФЕРАТ**

дисертації на здобуття наукового ступеня  
кандидата юридичних наук

Одеса - 1999

Дисертацією є рукопис.

Робота виконана на кафедрі теорії і правового регулювання економіки  
Національної академії внутрішніх справ України

**Науковий керівник:** доктор юридичних наук, професор,  
заслужений діяч науки і техніки України  
**ДОДІН ЄВГЕН ВАСИЛЬОВИЧ,**  
Одеська державна юридична академія,  
завідувач кафедри морського та митного  
права

**Офіційні опоненти :** доктор юридичних наук, професор  
**ШКАРУПА Віктор Костянтинович,**  
Дніпропетровська академія митної служби  
України, завідувач кафедри митного та адмініс-  
тративного права.  
кандидат юридичних наук, доцент  
**ЦАРЬОВА Людмила Кузьмінічна,**  
Одеська державна юридична академія.

**Провідна установа: Університет внутрішніх справ (м. Харків)**

Захист відбудеться “ 28 ” травня 1999 р. о 14 годині на засі-  
данні спеціалізованої вченої ради Д.41.086.01 Одеської державної юридичної  
академії за адресою: 270009, м.Одеса, вул. Піонерська, 2.

З дисертацією можна ознайомитись у бібліотеці Одеської державної  
юридичної академії за адресою: 270009, м.Одеса, вул. Піонерська, 2.

Автореферат розісланий “27” квітня 1999 року.

**Вчений секретар спеціалізованої вченої ради ЧАНИШЕВА Г.І.**

## ЗАГАЛЬНА ХАРАКТЕРИСТИКА РОБОТИ

**Актуальність теми.** У процесі переходу до ринкових відносин в економіці України спостерігаються не тільки позитивні досягнення, зв'язані з розвитком підприємництва, конкуренції, лібералізації зовнішньоекономічної діяльності, утворенням багаточисельного шару власників, що стало можливим завдяки приватизації, але і певні негативні прояви. Як показує практика, в цей перехідний період різко зростає кількість порушень фінансової дисципліни.

За таких умов особливу увагу має бути звернуто на необхідність посилення контролю з боку держави за витрачанням бюджетних коштів. Саме на це спрямований Указ Президента України "Про запровадження режиму жорсткого обмеження бюджетних видатків та інших державних витрат, заходи щодо забезпечення надходження доходів до бюджету і запобігання фінансовій кризі" від 21 січня 1998 року<sup>1</sup>.

Особливу роль у виконанні цього Указу Президента України відіграє Державна контрольно-ревізійна служба в Україні, що була створена 26 січня 1993 року<sup>2</sup>. Тому в системі фінансового контролю виникла цілком нова підгалузь - контрольно-ревізійна служба, діяльність якої відіграла значну роль у забезпеченні цілості державних матеріальних цінностей, у правильному і обґрунтованому витрачання бюджетних коштів, у зміцненні фінансової дисципліни, бухгалтерського обліку. Але через ускладнення фінансової обстановки в Україні, збільшення дефіциту державного бюджету постають нові задачі в області підвищення ефективності фінансового контролю взагалі та контролю за доцільним витрачанням бюджетних коштів у першу чергу.

Назріла необхідність переходу контрольно-ревізійної служби в новий якісний стан - перетворення її з органів чисто фінансового контролю в категорію правоохоронних органів з наділенням ДКРСУ відповідними юрисдик-

---

<sup>1</sup> Урядовий кур'єр. -1998. -27 січня . - №17. - С.5.

<sup>2</sup> Відомості Верховної Ради України. - 1993. -№13. -Ст.110

ційними повноваженнями. Однак такий об'єктивно зумовлений перехід вимагає серйозних теоретичних досліджень як проблем трансформації фінансового контролю в цілому, так і проблем підвищення ефективності діяльності Державної контрольно-ревізійної служби зокрема як найважливішого елемента фінансового контролю.

Слід зазначити, що проблеми фінансового контролю протягом тривалого часу привертати увагу вчених і практиків, таких як Бекерська Д.А., Воронова Л.К., Латківська Т.А., Мартянов І.В., Пацурківський П.С., Пишний А.Г., Репецький В.М., Ровинський Ю.А., Устинова І.П., Царьова Л.К., Ципкін С.Д., та інших. Проблемам фінансового контролю велику увагу приділяли також адміністративісти: Авер'янов В.Б., Бахрах Д.М., Додін Є.В., Ківалов С.В., Пахомов І.М., Студенікин С.С., Студенікина М.С., Ямпольська Ц.А., а також інші автори.

Якщо у фінансово-правовій літературі проблемам організації і діяльності контрольно-ревізійної служби приділяється достатньо уваги, то в адміністративно-правовій науці вони зовсім не розробляються, незважаючи на те, що дана служба належить до органів державної виконавчої влади.

Актуальність дослідження зумовлена не тільки необхідністю в період реформування економіки в Україні знайти шляхи підвищення ефективності роботи контрольно-ревізійної служби, але й потребами адміністративно-правової реформи, над концепцією якої зараз працюють провідні вчені країни. Треба чітко визначити місце цієї служби в системі державних контролюючих органів, виключивши при цьому дублювання контрольних повноважень.

**Зв'язок роботи з науковими програмами, планами і темами.** Дана дисертація зв'язана з планами наукових досліджень Міністерства внутрішніх справ України (п.3.1. Пріоритетних напрямків фундаментальних і прикладних досліджень навчальних закладів і науково-дослідних установ МВС України на період 1995-2000 рр.) і Національної академії внутрішніх справ

України (п. Основних напрямків наукових досліджень Національної академії внутрішніх справ України на 1995-2000 рр.). Цей напрямок досліджень знайшов своє підтвердження і в Комплексній цільовій програмі боротьби зі злочинністю на 1995-2000 рр., затвердженій Указом Президента України від 17 вересня 1996 р. №837/96.

**Мета і задачі дослідження.** Мета дослідження полягає в тому, щоб на основі аналізу організаційно-правових аспектів регулювання діяльності контрольно-ревізійної служби в Україні визначити його регулятивний і запобіжний потенціал, відповідність і придатність для досягнення ефективної роботи цієї служби, забезпечення її розвитку і вдосконалення, розробити рекомендації по оптимізації її діяльності, вдосконаленню нормативного закріплення її статусу і повноважень.

Для досягнення поставленої мети необхідним було розв'язання таких задач:

- дослідження місця контрольно-ревізійної служби в системі органів фінансового контролю України;
- визначення форм і засобів діяльності цієї служби шляхом зіставлення позицій адміністративно-правової і фінансово-правової наук з цих проблем, зближення цих позицій;
- розробка єдиного для адміністративно-правової і фінансово-правової науки підходу до поняття юрисдикційної діяльності контрольно-ревізійної служби.

У процесі дослідження автором були використані такі наукові засоби, як методи порівняльного правознавства, логічний, історико-правовий, системного аналізу, статистичний та ін.

Структура роботи відбиває мету і задачі наукового дослідження, його основні напрямки.

**Наукова новизна отриманих результатів.** У дисертації порушені не розроблені наукові і практичні задачі, розв'язання яких дозволило дійти таких висновків, одержати такі результати й виробити такі пропозиції:

– довести, що контроль являє собою функцію оперативного управління системою, з допомогою якої суб'єкт, що володіє владними повноваженнями, активно реагує на збої та недоробки в її функціонуванні шляхом вжиття відповідних заходів, спрямованих на їх усунення.

– охарактеризувати державний контроль як закономірний та невід'ємний атрибут державної влади, що переживає певну трансформацію у зв'язку з прийняттям Конституції України та Закону України "Про місцеве самоврядування в Україні".

– визначити фінансовий контроль, як різновид державного контролю. Водночас фінансовому контролю притаманні свої специфічні риси та тенденції, які розглянуті у дисертації;

– сформулювати новий підхід до поняття фінансового контролю з акцентуванням уваги на його профілактичний та юрисдикційний характер. Наголошено на тому, що профілактика є однією з найважливіших задач фінансового контролю;

– зробити висновок про те, що фінансовий контроль - це регульована правовими нормами, здійснювана за допомогою специфічних організаційно-правових форм та методів діяльність уповноважених державних та недержавних структур, спрямована на забезпечення фінансової, кредитної та розрахункової дисципліни, на застосування різнобічних примусових заходів до порушників фінансової дисципліни, на виявлення причин та умов, що сприяють правопорушенням, та протидію їм;

– довести, що розвиток ринкових відносин, утвердження демократії вимагають докорінної реорганізації системи фінансового контролю.

– за допомогою порівняльного аналізу повноважень, форм та методів діяльності суб'єктів фінансового контролю визначити власне місце в цій си-

стемі Державної контрольно-ревізійної служби в Україні у зв'язку з тим, що підрозділи цієї служби здійснюють не тільки фінансовий контроль від імені держави, але також контролюють збереження матеріальних цінностей, стан та достовірність бухгалтерського обліку і звітності в бюджетних структурах держави;

- довести, що специфічність об'єктів фінансового контролю зумовлює специфіку прийомів, засобів та методів діяльності контрольно-ревізійної служби;

- зробити висновок про недостатнє нормативне регулювання внутрішньоорганізаційної діяльності органів контрольно-ревізійної служби і внести пропозицію про створення єдиної посадової інструкції для всіх працівників цієї служби;

- внести пропозицію про вилучення із компетенції ГоловокРКУ повноважень на проведення ревізій і перевірок, що дасть змогу центральному апарату ДКРСУ посилити методичну роботу та керівництво підлеглими підрозділами;

- внести пропозицію про зміну функцій ДКРСУ, і в першу чергу за рахунок збільшення кола об'єктів, підконтрольних цій службі; зробити висновок про доцільність визнання ДКРСУ перш за все як правозастосовчого органу, в тому числі наділеного повноваженнями на застосування санкцій;

- зробити висновок про необхідність додержання при доказуванні принципу повного, об'єктивного і всебічного вивчення обставин справи, яка вимагає застосування санкцій;

- висловити пропозицію про перегляд поширеної в законодавстві та фінансово-правовій літературі точки зору щодо того, що ревізія та перевірка - це методи діяльності контрольно-ревізійної служби, і довести, що вони здійснюються з використанням різних методів і методик. Зробити припущення про тотожність таких понять, як "ревізія" та "перевірка";

– зробити висновок про двоякий характер юрисдикційної діяльності ДКРСУ. Висвітлити специфіку юрисдикційних повноважень ДКРСУ в процесі її взаємодії з правоохоронними органами. Дати аналіз характерних ознак процесуально-процедурних документів, що забезпечують таку взаємодію;

– внести пропозицію про визнання ДКРСУ правоохоронним органом з усіма наслідками, що з цього випливають, у тому числі і щодо особливого правового та соціального захисту працівників ДКРСУ;

– запропонувати форму та зміст подання органів ДКРСУ до відповідних органів та організацій про порушення дисциплінарного провадження;

– підтвердити, що застосування фінансових санкцій регламентується адміністративно-процесуальними нормами. Довести нагальну необхідність більш чіткої регламентації провадження у справах про застосування органами ДКРСУ адміністративно-правових санкцій, а також показати недоліки чинного Кодексу України про адміністративні правопорушення.

**Практичне значення одержаних результатів.** Положення, висновки та пропозиції, викладені в дисертаційному дослідженні, становлять певний внесок у розвиток фінансово-правової науки. Результати дисертаційного дослідження можуть бути використані:

– при вдосконаленні галузевого законодавства з питань фінансового контролю, і особливо в процесі розробки змін та доповнень до Закону України "Про Державну контрольно-ревізійну службу в Україні";

– при розробці "Концепції реформи адміністративного права України", особливо в частині де мова йдеться про контроль держави за діяльністю органів виконавчої влади, а також у процесі реформування системи органів фінансового контролю;

– при розробці державних програм боротьби з економічною злочинністю;

– у навчальному процесі юридичних закладів освіти при вивченні курсів "Фінансове право", "Адміністративне право" та ін.;

– при розробці нового спецкурсу "Юрисдикційні повноваження органів фінансового контролю".

**Особистий внесок здобувача.** Дисертаційна робота є самостійним науковим дослідженням. Теоретичні розробки були здійснені на базі практичних та статистичних матеріалів, одержаних здобувачем при підготовці дисертаційного дослідження. Порівняльно-правовий аналіз виконано здобувачем з використанням конституційних, фінансово-правових, адміністративно-правових та інших нормативно-правових актів.

**Апробація результатів дисертації.** Результати дисертації відображені у шести наукових публікаціях. Основні положення дисертації обговорювалися на спільному засіданні кафедр теорії і правового регулювання економіки та адміністративного права Національної академії внутрішніх справ України, на щорічних науково-практичних конференціях за результатами науково-дослідної роботи НАВСУ (1996, 1997, 1998 рр.); на науково-практичній конференції "Ідеологія державотворення в Україні: історія і сучасність" (Київ, 1996 рік); Всеукраїнській науковій конференції студентів, аспірантів і молодих вчених "Конституцію в життя" (Київ, 20-22 травня 1997 р.); Першій національній науково-теоретичній конференції "Адміністративне право: сучасний стан і напрями реформування" (Яремче, 18-21 червня 1998 р.). Матеріали дослідження використані при підготовці "Довідника міліціонера", "Довідника працівника ДАІ", параграфу навчального посібника з курсу "Фінансове право".

**Структура та обсяг дисертації.** Дисертація складається із вступу, двох розділів, які об'єднують у собі шість підрозділів, висновків та списку використаних джерел. Загальний обсяг дисертації складає 169 сторінок. Список використаних джерел 11 сторінок (123 найменування).

## ОСНОВНИЙ ЗМІСТ РОБОТИ

**В першому розділі** “Місце і роль Державної контрольно-ревізійної служби в Україні в системі суб’єктів фінансового контролю” - розглядаються загальнотеоретичні питання теми, що досліджується. Він складається з трьох підрозділів.

**В підрозділі 1.1** - “Поняття фінансового контролю” - на підставі аналізу наукових робіт з фінансово-правової та адміністративно-правової тематики автор робить висновок, що фінансовий контроль - це регульована правовими нормами діяльність, здійснювана з використанням специфічних організаційно-правових форм і методів державних органів, а в деяких випадках і недержавних організацій, спрямована на забезпечення фінансової, кредитної і розрахункової дисципліни, виявлення порушень у цій сфері та застосування до порушників заходів впливу, виявлення причин і умов, що сприяють цим порушенням, та вжиття заходів щодо їх усунення.

Автор також зупиняється на визначенні предмета і об’єкта фінансового контролю, щодо яких також немає єдиного підходу, а деякі автори зовсім не торкаються цього аспекту фінансового контролю.

**В підрозділі 1.2** - “Система органів фінансового контролю і місце Державної контрольно-ревізійної служби в Україні в цій системі” - автор доходить висновку, що одним з найбільш істотних недоліків сучасного механізму фінансового контролю є слабкий рівень нормативно-правового регулювання контрольної діяльності. Розвиток ринкових відносин в Україні, поява акціонерних, орендних підприємств, комерційних банків, інших нових господарських структур вимагають докорінної реорганізації фінансового контролю. В той же час діяльність деяких контролюючих органів досі регламентується нормами, прийнятими ще в період “соціалістичного господарювання”. Ряд створених інститутів фінансового контролю функціонують без відповідної нормативної бази.

Органи Державної контрольно-ревізійної служби посідають в системі фінансового контролю своє особливе місце. Це обумовлюється: особливостями їх функцій; особливостями сфери контрольної діяльності - бюджетної сфери, господарської діяльності контролюваного об'єкта, використання засобів і матеріальних цінностей, їхнього збереження; особливостями повноважень - проведення ревізій і перевірок, застосування різноманітних засобів примусового характеру тощо; особливостями взаємодії з правоохоронними органами тощо.

**В підрозділі 1.3** - “Виникнення, історія формування та сучасний стан органів Державної контрольно-ревізійної служби в Україні” - автор доходить висновку, що тільки з позицій сьогодення стає зрозумілим, чому контрольно-ревізійні органи були позбавлені таких владних функцій, як накладення грошових нарахувань на службових осіб, які завдали збитків державі. Народний контроль був породжений рішенням політбюро ЦК КПРС і, незважаючи на наявність у його назві слова “народний”, залишався елементом партійного механізму, а віддавати повноваження по накладенню грошових нарахувань фахівцям-фінансистам КПРС звичайно не могла. Проаналізувавши правовий статус Державної контрольно-ревізійної служби в Україні, автор робить висновок, що входження України до світового економічного суспільства потребує наближення норм, які регламентують створення та діяльність цієї служби, до світових вимог і стандартів.

З 1953 року діє міжнародна неурядова організація вищих контрольних органів (ІНТОСАІ), куди входять контролюючі органи багатьох держав світу. Україна поки що не є членом цього інтернаціонального утворення, що до певної міри не дає змоги у повному обсязі скористатися світовим досвідом охорони бюджетних коштів. Значний досвід у цьому накопичили контролюючі органи провідних зарубіжних держав, тому в дисертації пропонується використання його у діяльності органів Державної контрольно-ревізійної служби в Україні.

**В другому розділі** - “Функції, форми, методи та юрисдикційна діяльність Державної контрольно-ревізійної служби в Україні”, розглядаються особливості функціональних повноважень Державної контрольно-ревізійної служби, специфіка методів і форм її діяльності та юрисдикція.

**В підрозділі 2.1** - “Поняття форм і методів фінансового контролю” - зроблено висновок, що фінансова і економічна криза, яка триває в Україні, зростання економічної злочинності вимагають підвищення ефективності діяльності ДКРСУ. Автор вважає, що необхідно проаналізувати форми і методи, зміст і організацію контрольної діяльності цієї служби, щоб визначити, які сторони її діяльності потребують і, головне, можуть бути поліпшені в сучасних умовах, а які підлягають реформуванню в подальшому.

Автор стверджує, що в перехідний період розвитку українського суспільства адміністративна система повинна базуватися на компромісах між необхідними елементами старої адміністративно-командної системи і нової, основаної на принципах демократичної держави. Така адміністративна система повинна будуватися на принципах єдності системи органів державної виконавчої влади, розумної централізації і децентралізації в їхніх відносинах, стабільності і політичної незалежності адміністративного апарату.

ДКРСУ діє при Міністерстві фінансів України. Мінфін є центральним органом державної виконавчої влади, а значить ДКРСУ є органом виконавчої влади, що зафіксовано в “Положенні про Державну контрольно-ревізійну службу в Україні”, яке затверджено постановою Кабінету Міністрів України від 27.01.93 №147. Тому дискусія про шляхи вдосконалення методів управлінської діяльності в умовах створення в Україні демократичної соціально-правової держави з ринковою економікою має безпосереднє відношення до діяльності ДКРСУ, отже результати адміністративної реформи будуть відбиватися перш за все на діяльності контролюючих органів, у тому числі і ДКРСУ.

Контроль в ДКРСУ має подвійну природу - він виступає як функція внутріорганізаційного управління і як основний напрямок діяльності відносно не підпорядкованих об'єктів.

Автор стверджує, що застосування контрольного методу залежить від ряду чинників: від правового стану і особливостей форм діяльності органів, здійснюючих контроль, від об'єкта і мети контролю, підстав виникнення контрольних правовідносин.

Але, на погляд автора, головною задачею ДКРСУ є вплив - на законних підставах - на порушників фінансової дисципліни у бюджетних установах і підприємствах. А це не може бути здійснено шляхом ревізій і перевірок. З їх допомогою можна тільки виявити правопорушення, а для впливу на правопорушників необхідні інші прийоми і методи. Автор вважає, що ними можуть бути прийоми і методи, що складають у своїй сукупності метод адміністративно-правового примусу.

Адміністративно-правовий примус має всебічно регулюватися адміністративно-процесуальними нормами. Автор стверджує, що особливо слід відзначити профілактичне значення в боротьбі з правопорушеннями у фінансовій сфері діяльності ДКРСУ.

**Підрозділ 2.2** - "Функції, форми і методи діяльності органів Державної контрольно-ревізійної служби в Україні" - є одним з найважливіших у даному дослідженні. Автор звертає увагу на те, що у правовій літературі при аналізі правового статусу, форм і методів діяльності як органів фінансового контролю, так і ДКРСУ, розглядається тільки чисто контрольна діяльність, що виражається в ревізіях і перевітках. Однак, на думку автора, органи ДКРСУ, відповідно до законодавства України, є органами державної виконавчої влади з усіма притаманними цим органам властивостями, ознаками, закономірностями. Враховуючи концептуальні напрями адміністративної реформи, яка передбачає децентралізацію управлінської діяльності, автор вважає, що Головне контрольно-ревізійне управління має бути вивільнене

від оперативних функцій, тобто проведення ревізій та перевірок, і на нього, як на виконавчий орган вищої ланки, повинно бути покладено нормативне регулювання та методичне керівництво нижчими органами.

Автор зауважує, що ГоловКРУ для забезпечення своєї діяльності видає значну кількість нормативних актів, які зачіпають права юридичних осіб і мають міжгалузевий характер, але деякі з них не реєструються в Міністерстві юстиції України.

З появою ринкових відносин виникли умови для заняття господарською діяльністю певних груп бюджетних органів, і серед них установ освіти, охорони здоров'я, культури та ін. У цих установах змінився об'єкт фінансового контролю. Положення Закону України про ДКРСУ на сьогодні в цій частині застаріли і не відповідають економічним умовам в Україні. Тому автор пропонує внести деякі зміни в Закон України про ДКРСУ, і особливо в розділ, що визначає функції цієї служби.

Слід розширити коло об'єктів, підконтрольних ДКРСУ, а також включити у сферу їх контрольної діяльності операції, пов'язані з приватизацією.

**Підрозділ 2.3** - "Юрисдикційна діяльність органів Державної контрольно-ревізійної служби в Україні" - присвячений одному з напрямів діяльності ДКРСУ і органів фінансового контролю взагалі, який у науковій літературі зовсім не розглядався, незважаючи на те, що юрисдикційна діяльність поступово починає посідати в діяльності ДКРСУ провідне місце.

Дисертантка поділяє юрисдикційні повноваження ДКРСУ на дві групи: 1) повноваження по правовій оцінці виявлених у процесі ревізій і перевірок фактів правопорушень і прийняттю рішень за результатами цієї оцінки; 2) повноваження по застосуванню санкцій самостійно на підставі зробленої правової оцінки. Першу групу повноважень автор називає першочерговою юрисдикційною діяльністю ДКРСУ, другу - повною юрисдикційною діяльністю.

Поза цими групами перебувають дії органів ДКРСУ в таких ситуаціях, які вимагають від них застосування своїх повноважень, але виникає необхідність вдатися до юрисдикційних повноважень інших органів держави. Автор доходить висновку, що питання взаємодії потребує подальшої розробки, теоретичного обґрунтування і практичних рекомендацій.

На думку автора, ревізорів ДКРСУ, коли вони здійснюють ревізії і перевірки за завданнями правоохоронних органів, слід прирівняти до статусу судових експертів.

Проведене автором опитування співробітників КРУ ряду областей України засвідчило, що на запитання щодо обставин, які на їх думку, служать підставою для направлення матеріалів перевірки до правоохоронних органів, практично всі (95%) відповіли, що це може бути будь-який виявлений факт. Це свідчить про те, що посадові особи КРУ не завжди об'єктивно оцінюють дані ревізій (перевірок). Тому, на думку автора, посадові особи ДКРСУ мають здійснювати оцінку результатів ревізій з точки зору вимог ст.80<sup>3</sup> і 80<sup>4</sup> КК України, які чітко визначають предмет доказування. У цьому зв'язку автор пропонує внести зміни до ст.1 Закону України про ДКРСУ та переглянути інструкцію "Про порядок проведення ревізій і перевірок Державною контрольно-ревізійною службою України".

Автор також розглядає процесуальні норми, які визначають порядок застосування такої міри, як стягнення. Ці норми, зокрема, є в "Інструкції про порядок вилучення і стягнення коштів, застосування фінансових санкцій за результатами ревізій та перевірок", яка конкретизує передбачене Законом про ДКРСУ право її органів вилучати в прибуток відповідного бюджету виявлені ревізіями приховані і занижені платежі, стягувати на користь бюджету кошти, одержані за незаконними угодами, без встановлених законом підстав та з порушенням чинного законодавства, застосовувати до підприємств, установ і організацій фінансові санкції, передбачені п.7 ст.11 Закону "Про державну податкову службу в Україні". Згідно з Законом про ДКРСУ (п.7

ст.10) ця служба володіє і повноваженнями по вилученню до бюджету виявлених ревізіями або перевітками прихованих чи занижених валютних і інших платежів.

Автор зауважує, що в Законі використані поняття “вилучення до бюджету” і “стягнення до бюджету”, які, на її думку, мають однакову правову природу.

Дисертантка звертає увагу і на те, що у ст.10 Закону про ДКРСУ сформульовано право цієї служби “ставити перед відповідними органами питання про припинення бюджетного фінансування і кредитування, якщо отримані підприємствами, установами та організаціями кошти і позики використовуються з порушенням чинного законодавства”, а в п.7 ст.6 Положення про ДКРСУ говориться, що з цього приводу її органи можуть “порушувати питання”. Тобто автор вказує на невідповідність формулювань Положення про ДКРСУ та Закону про ДКРСУ і пропонує зміни до цих актів.

Дисертантка зазначає, що поряд з юрисдикційними повноваженнями органів ДКРСУ, які вони реалізують у повному обсязі відповідно до ст.10 Закону про ДКРСУ, у тому числі застосовуючи фінансові санкції, передбачені п.7 ст.11 Закону “Про державну податкову службу в Україні”, на них покладаються і адміністративно-юрисдикційні повноваження, підставою яких є ст.164<sup>2</sup> “Порушення законодавства з фінансових питань” Кодексу України про адміністративні правопорушення, яка передбачає відповідальність за вісім самостійних правопорушень у галузі фінансів (адміністративна санкція за ці правопорушення - штраф). Проте ні в адміністративно-правовій, ані в фінансово-правовій літературі досі не було зроблено юридичного аналізу правопорушень, передбачених в ст.164<sup>2</sup>. Тому на практиці зустрічаються численні помилки в кваліфікації вчинків, передбачених диспозицією цієї статті. З огляду на це автором здійснено детальний аналіз цього складу проступку.

## **ВИСНОВКИ**

Прискорення ринкових перетворень і зв'язана з цим необхідність введення режиму жорстокого обмеження бюджетних видатків з метою відвернення фінансової кризи зумовлюють необхідність посилення ролі і підвищення рівня діяльності ДКРСУ. Таким чином, склалися об'єктивні передумови прийняття нового закону про ДКРСУ, який би відповідав вимогам сьогодення.

Автор пропонує віднести цю службу до категорії правоохоронних органів з наданням їй повноважень органів дізнання, що вимагає внесення змін до КПК України. Викладаються пропозиції про внесення змін до Закону України "Про судову експертизу" в зв'язку з діяльністю ДКРСУ. Зроблено висновок щодо істотних відмінностей у законодавчих та інших нормативних актах, що регулюють діяльність ДКРСУ. Викладено позицію автора з приводу юрисдикційної діяльності ДКРСУ.

В дисертації поставлені і вирішені деякі теоретичні питання, без розв'язання яких неможлива реалізація практичних завдань. У роботі ставиться питання про необхідність створення і прийняття Закону України "Про державний контроль".

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

1. Шатернікова (Дорогих) О.М. Чи потрібна сьогодні державі контрольно-ревізійна діяльність // Економічні реформи в Україні та проблеми соціального захисту людини : Вісник Львівського інституту внутрішніх справ. № 5. - Львів, 1997. - С.222-229.

2. Дорогих О.М. Деякі теоретичні і практичні проблеми юрисдикційної діяльності органів державної контрольно-ревізійної служби в Україні // Проблеми правознавства та правоохоронної діяльності : Збірник наукових статей Донецького інституту внутрішніх справ при Донецькому державному університеті. № 2. - Донецьк, 1998. - С.73-89.

3. Дорогих О.М. Форми діяльності Державної контрольно-ревізійної служби в Україні // Вісник Львівського інституту внутрішніх справ. № 7. - Львів, 1998. - С.166-181.

4. Дорогих О.М. Деякі проблеми вдосконалення діяльності державної контрольно-ревізійної служби в Україні // Вісник Університету внутрішніх справ. № 3. - Харків, 1998. - С.89-97.

5. Дорогих О.М. Державна контрольно-ревізійна служба в Україні як суб'єкт адміністративної юрисдикції // Адміністративне право: сучасний стан та напрямки реформування: Перша національна науково-теоретична конференція. - Яремче, 1998. - С.40-42.

6. Дорогих О.М. Форми та методи діяльності державної контрольно-ревізійної служби в Україні // Вісник Одеського інституту внутрішніх справ. № 2. - Одеса, 1998. - С.33-37.

7. Фінансове право: Курс лекцій / Дорогих О.М., Жук Л.А., Зюнькін А.Г., Предборський В.А. та ін. - Київ: Правові джерела, 1998. - С.21-62.

## **АНОТАЦІЯ**

**Дорогих О.М. Організаційно-правові основи діяльності державної контрольно-ревізійної служби в Україні. - Рукопис.**

Дисертація на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук зі спеціальності 12.00.07 - теорія управління; адміністративне право та процес; фінансове право; банківське право. - Національна академія внутрішніх справ України, Київ. 1998.

В дисертації розглядаються місце та роль Державної контрольно-ревізійної служби у системі контрольних органів України; аналізуються форми та методи її діяльності, пропонуються шляхи їх оптимізації. Особлива увага приділяється юрисдикційним повноваженням цієї служби, а також прийомам її профілактичної діяльності. Дано рекомендації щодо удоскона-

лення правового статусу ДКРСУ та реформування адміністративного законодавства.

**Ключові слова:** фінансовий контроль, державна контрольно-ревізійна служба, ревізія, відповідальність, профілактика фінансових правопорушень.

## АННОТАЦИЯ

**Дорогих О.Н. Организационно-правовые основы деятельности Государственной контрольно-ревизионной службы в Украине. - Рукопись.**

Диссертация на соискание ученой степени кандидата юридических наук по специальности 12.00.07 - теория управления; административное право и процесс; финансовое право; банковское право. - Национальная академия внутренних дел Украины. Киев, 1998.

В диссертации обосновывается новый подход к понятию финансового контроля с учетом возрастания его профилактического и юрисдикционного значения. Обращается внимание на то, что профилактика нарушений финансовой дисциплины является важнейшей задачей финансового контроля. Аргументируется необходимость реорганизации системы финансового контроля. Путем сравнительного анализа правового статуса звеньев этой системы выделяется особое место в ней государственной контрольно-ревизионной службы в Украине (ГКРС Украины), рассматриваются способы, средства и методы ее контрольной деятельности, обосновывается вывод о пробельности в ее нормативном регулировании и формулируются предложения и рекомендации по совершенствованию правового статуса ГКРС Украины. Особое внимание в диссертации уделяется приемам и средствам изучения обстоятельств нарушения финансовой дисциплины, сохранности имущества, достоверности бухгалтерского учета и иных нарушений подведомственных ГКРС Украины. Анализируется специфика юридических полномочий этой службы в процессе ее взаимодействия с правоохранительными органами.

Прелгаается и обосновывается предложение о при даник ГКРС Украины статуса правоохранительных органов и изменения в связи с этим статуса сотрудников этой службы. Подробно анализируются составы проступков, предусмотренных в ст.164<sup>2</sup> Кодекса Украины об административных правонарушениях и предлагаются рекомендации по внесению изменений в диспозицию этой статьи. Обосновывается предложение о внесении изменений в законодательные акты: “О судебной экспертизе”, “О государственной налоговой службе”, “О государственной контрольно-ревизионной службе”, об учете места ГКРС Украины в системе органов исполнительной власти при подготовке концепции административной реформы и реформировании административного законодательства.

В диссертации рассматриваются место и роль Государственной контрольно-ревизионной службы в системе контрольных органов Украины; анализируются формы и методы ее деятельности, предлагаются пути их оптимизации. Особое внимание уделяется юрисдикционным полномочиям этой службы, а также приемам её профилактической деятельности. Даны рекомендации по совершенствованию правового статуса ГКРСУ и реформированию административного законодательства.

**Ключевые слова:** финансовый отдел, государственная контрольно-ревизионная служба, ревизия, ответственность, профилактика финансовых правонарушений.

## SUMMARY

**Dorogikh O.M. Legal and organizational fundamentals of the State Control and Audit Service activity in Ukraine. - Manuscript.**

Thesis for a Candidate of Law's degree by specialized 12.00.07 - The Theory of management; Administrative Law and procedure; Financial Law, Banking Law. - National Inner Affairs Academy of Ukraine, Kyiv, 1998.

The dissertation analyses the place and the role of the State Control and Audit Service in the system of tire control bodies of Ukraine and the forms and methods of its activity. The courses of its perfecting are proposed.

Special attention was given to jurisdictional power of this service and to the methods of its preventing activity.

There are recommendations to the perfecting of the juristic status of the State Control and Audit Service and to the reforming of the Administrative Law.

***The key words:*** financial control, State Control and Audit Service, audit, responsibility, financial violation, preventing of financial violations.