

КИЇВСЬКИЙ УНІВЕРСИТЕТ ІМ. ТАРАСА ШЕВЧЕНКА

На правах рукопису

УДК 342.9:35.072.6 (477)

УСТИНОВА ІРИНА ПЕТРІВНА

**ПРАВОВИЙ СТАТУС ОРГАНІВ ФІНАНСОВОГО КОНТРОЛЮ В
СИСТЕМІ ОРГАНІВ ДЕРЖАВНОЇ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ
УКРАЇНИ**

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

Автореферат на здобуття наукового ступеня
кандидата юридичних наук

Київ - 1997



Дисертація є рукописом.

Дисертацію виконано на кафедрі конституційного та адміністративного права Київського університету ім. Тараса Шевченка.

Науковий керівник - доктор юридичних наук, професор **Воронова Л.К.**

Офіційні опоненти: завідувач кафедрою адміністративного права Академії МВС України, доктор юридичних наук, заслужений юрист України, професор **Голосніченко І.П.**

Кандидат юридичних наук **Патрушев Є. М.**


Провідна організація - Інститут держави і права Академії наук України ім. Корецького.

Захист відбудеться « 30 » вересня 1997 р. о 12 годині на засіданні спеціалізованої Вченої ради Д.26.00.1.04. по захисту дисертацій на здобуття наукового ступеня доктора юридичних наук при Київському Університеті ім. Тараса Шевченка (252017, м.Київ, вул. Володимирська, 64).

Автореферат розісланий « 22 » вересня 1997 р.

З дисертацією можна ознайомитися в бібліотеці Київського Університету ім. Тараса Шевченка (252017, м.Київ, вул. Володимирська, 64).

Вчений секретар
спеціалізованої вченої ради


Воронова Л.К.

Актуальність дослідження теми. Радянська система фінансового контролю, яка існувала в останні роки Союзу РСР, вже застаріла і не відповідає новим потребам держави. Перехід економіки України до ринкових відносин спонукає і комплексне реформування системи фінансового контролю. Тому, виходячи з особливостей розвитку української економіки, об'єктивно виникла потреба у її реформуванні, і у нагоді тут є існуючий досвід зарубіжних країн.

Фінансово-контрольна діяльність здійснюється в основному державними органами виконавчої влади в Україні, які складають структуру одного з видів здійснюваного в державі контролю. Цей вид контролю посідає найважливіше місце в управлінні державою, державними фінансами. Тому в роботі проводиться розгляд тих фінансово-контрольних органів, що належать до виконавчої влади України. Виходячи з того, що контроль є складовою управління, взагалі, тому визначення правового статусу державних фінансово-контрольних органів є першим і найважливішим етапом управлінського процесу. Сьогодні існує такий орган як Рахункова палата Верховної Ради України, який за законодавством є вищим органом фінансово-економічного контролю в державі, що належить до законодавчої гілки влади. Саме з цього приводу автор не включає до кола досліджуваних органів фінансового контролю Рахункову палату Верховної Ради України, а обмежується лише тими, що складають виконавчу гілку влади України.

Такі заходи відбуваються на теоретичних засадах системи фінансових правових норм, що утворюють юридичний інститут фінансового контролю, складають його зміст. Обговорення цих проблем на теоретичному рівні є слушним. Виходячи з цього, виникає пряма потреба в удосконаленні законодавчого поля з питань здійснення фінансового контролю та фінансово-контрольного процесу, результати чого повинні бути втілені у Законі України «Про фінансовий контроль», роботу над яким поки що активно не провадять.

За останні 5 років українським законодавцем було вирішено деякі питання реформування системи фінансового контролю та його законодавчого закріплення, але і сьогодні, на жаль, вона вимагає удосконалення.

Сподіваємося, що це дисертаційне дослідження буде поштовхом до обговорення наведених проблем та спробою розробки пропозицій і рекомендацій для удосконалення існуючої системи та розширення меж чинного фінансово-контрольного законодавства.

Ступінь дослідженості теми дисертації. З широкою розбудовою господарства країни, фінансової системи розпочалася у 30-40-х роках розробка проблем фінансового контролю. Цими питаннями займалися Ананов І.К., Кринська Б.С., Ляндю І.І., Лукашенкер Д.С., Лихтенштейн Л.П., Николаєва Г.В., Понтович Э.Э., але це не були комплексні теоретично-практичні роботи. Ровинський Н.Н. у 1947 р. видав першу монографічну роботу з проблеми фінансового контролю.

Починаючи з 50-60-х років питанням фінансового контролю приділяли більшу увагу. Малєїн Н.С. видав монографічну працю-дослідження з цього питання. Жданов А.А., Караулова О.І., Коняєв О.І. продовжили роботу по розробці цієї проблеми. У 1953 році Розенблум Р.Й. була захищена дисертація з фінансового контролю.

І вже на протязі 70-80-х років відбувся процес бурхливого розвитку юридичної та економічної теорії фінансового контролю. Такі автори, як Андреев І.О., Анисимов А.А., Айвазян Г.А., Васьков П.Т., Вознесенський Е.А., Дроздов П.І., Євдокімов В.А., Конюхова Т.В., Калашнікова В.Є., Малокотин Л.С., Полевой І.М., Ровинський Е.А., Сергеев Л.А., Шоріна О.В. зробили свій внесок у цю теорію. Було написано більше 10 дисертаційних робіт з цього питання.

Останнім часом, коли держава перейшла до ринкових відносин, українські та зарубіжні юристи-науковці (Грачева Е.Ю., Джумамуратов Ш.Я., Ісаєва Н.К., Кузнеценкова В.Е., Малокотин Л.С., Мартьянов І.В., Химичева Н.І., Худяков А.И., Царева Л.К. інші) займалися проблемами

фінансового контролю, виступали із статтями на відповідну тему, але комплексного дослідження проблеми фінансового контролю в системі органів виконавчої влади в період ринкових відносин поки що немає.

Оскільки фінансовий контроль України можна розглядати і як економічну категорію, в дослідженні широко використовувалася не тільки юридична, а і фінансово-економічна, філософська література з питань контролю.

Дослідження дисертанта спирається на думки, розробки досвід провідних вчених зарубіжних країн (юристів-теоретиків та юристів-фінансистів, економістів), присвячених проблемам фінансового контролю та правової діяльності держави та їх вирішенню у сучасних умовах ринкової економіки.

Метою дисертаційного дослідження є проведення всебічного комплексного теоретичного аналізу суспільних та правових відносин, пов'язаних з правовим регулюванням та повноваженнями органів виконавчої, законодавчої та судової влади у здійсненні фінансового контролю в Україні.

Виходячи з цього автор намагався вирішити такі завдання:

- вивчити зміст фінансово-контрольних правовідносин;
- визначити коло норм, які регулюють ці відносини;
- визначити юридичну природу правових норм в галузі фінансового контролю і характер відносин, які регулюються цими нормами;
- розглянути правовий статус органів, що здійснюють фінансовий контроль;
- дати порівняльний аналіз законодавства та стану існування, розробки певних положень держави з розвиненою ринковою економікою в галузі фінансового контролю та системи управління фінансами взагалі;

роzkрити порядок здійснення фінансово-контрольних повноважень державними органами;

розробити пропозиції щодо вдосконалення фінансового законодавства в галузі фінансового контролю та управління фінансами держави, ліквідувати неузгодженість між нормативними актами та розробити рекомендації щодо вдосконалення судової системи України у діяльності, що пов'язана з фінансово-контрольним процесом.

Предметом дисертаційного дослідження є урегульовані нормами права відносини, що виникають у процесі здійснення фінансового контролю державними органами виконавчої влади: між собою, між міністерствами і відомствами; а також правовий статус органів, що виступають суб'єктами фінансового контролю України, його види.

Методологічною основою дисертації стали наукові принципи та дослідницькі методи, що ґрунтуються на вимогах об'єктивного та всебічного аналізу процесів та явищ суспільного розвитку, здійснення фінансового контролю, його правових основ та уповноважених фінансових органів.

У роботі використано методи системного підходу, структурний, функціональний, історично-правовий та логічний методи.

У дисертації широке застосування знайшов метод прогнозування при розробці рекомендацій щодо удосконалення процесу здійснення фінансового контролю та поліпшення судової системи. Метод порівняльно-правового аналізу дав змогу дисертанту провести вивчення теоретичних положень щодо фінансового контролю, матеріалів юридичної та управлінської практики країн з розвинутою економікою, що відкрило значні можливості для поглибленого виявлення особливостей діяльності та розробки шляхів

подальшого удосконалення, а також у критичному узагальненні фінансово-правової літератури з проблеми.

Використання вищезгаданих методів при роботі над темою дослідження дозволило вирішити теоретичні та практичні завдання, що виникли в процесі дослідження.

Об'єктом дисертаційного дослідження є фінансово-контрольні норми права, що визначають склад суб'єктів фінансового контролю, їх права, обов'язки, повноваження, порядок прийняття ними рішень, та порядок їх застосування.

Автором було досліджено ряд висновків та положень що містить фінансове, кримінальне, кримінально-процесуальне, адміністративне право, теорія держави та права.

Наукова новизна дисертаційного дослідження полягає:

1. У комплексному дослідженні теорії фінансового контролю в системі фінансового права, а також у визначенні прикладних основ для її застосування в умовах ринкової економіки;
2. У визначенні правового статусу суб'єктів фінансового контролю при розгляді його видів з точки зору реформування існуючої системи фінансового контролю в Україні;
3. У проведенні порівняльного аналізу діяльності суб'єктів фінансового контролю зарубіжних країн з українськими фінансовими органами;
4. У дослідженні проблеми фінансово-контрольного процесу як виду правової діяльності держави та розробці пропозицій щодо удосконалення судової системи при розгляді фінансових справ;
5. У дослідженні місця фінансового контролю в системі управління державними фінансами органами виконавчої влади як складової

управлінського процесу та розробка рекомендацій щодо підвищення ролі Міністерства фінансів України, фінансово-контрольних органів;

6. В аналізі чинної нормативної бази з питань фінансового контролю;

В дослідженні правових засад діяльності державних фінансових органів у фінансово-контрольному процесі.

На захист виносяться наступні положення:

1. Завдяки застосуванню такого методу фінансового контролю, як аналіз діяльності, є можливість у проведенні повсякденного вивчення та відслідковування виконання бюджету. Це дозволяє виявити резерви виконання дохідної частини бюджету та ощадливого витрачання державних коштів, а його дані використовуються при складанні проекту бюджету на наступний рік. Таким чином, фінансово-контрольний захід відіграє значне місце у бюджетному процесі.

2. Застосування фінансово-контрольного методу - аналізу важливе при перевірці виконання кошторису бюджетної установи шляхом співставлення даних обліку та звітності з показниками затверджених кошторисів. Результати такого аналізу використовують при складанні кошторису на наступний рік, що дозволяє більш раціонально та ефективно планувати видаткову частину бюджету.

3. Для організації чіткої роботи органів, що будуть здійснювати фінансово-контрольні функції після проведення реформування державного фінансового контролю, необхідно визначити їх правовий статус, компетенцію, повноваження, вивчити існуючий досвід, закріпити їх місце на законодавчому рівні. Укріплення вже існуючих, перебудова сталих видів фінансового контролю та розвиток його нових видів - це завдання реформи фінансового контролю.

4. Більш часті застосування експертизи у фінансово-контрольному процесі нададуть інституту фінансового контролю більшої ваги та більш професійного, юридично досконалішого підходу до винесення рішення у спірних ситуаціях за результатами ревізій та перевірок. А разом з тим, було б доцільно ширше застосовувати досудовий порядок вирішення спорів щодо результатів перевірок, а це в свою чергу потребує нормативної розробки та регулювання. Цю та інші «білі плями» з цього приводу повинен ліквідувати Закон України «Про фінансовий контроль», регламентуючи цей аспект фінансово-контрольної процесуальної форми правової діяльності держави.

5. Для створення та забезпечення юридичних гарантій здійснення правосуддя з фінансових та державних порушень чи злочинів є потреба у запровадженні спеціалізованих судів, своєрідних фінансово-бюджетних судів, які можна було б створити у системі Міністерства юстиції України за принципом організації Палати аудиторів з її регіональними відділеннями. Суд з фінансово-бюджетних питань може бути представлений в особі 1-2 суддів на 100-150 державних розпорядників фінансами у державних установах. Такий суд має розглядати справи за поданням Контрольно-ревізійної служби, Державної податкової Адміністрації, інших фінансово-контрольних органів, заявах уряду, та працювати при підтримці органів Прокуратури та МВС, з досить глибокою розробкою законодавчого поля щодо існування такої судової ланки.

6. Реформування фінансового контролю неможливе без комплексного реформування всієї системи управління фінансовою системою. В ході цього процесу слід вжити відповідних заходів для посилення дієвості всього державного управління економікою, що полягає у поліпшенні статусу Міністерства фінансів в Україні, а значить і інших

фінансових органів держави. Це не можливо без перетворення Міністерства фінансів України на головний орган Уряду по розробці та реалізації економічної та фінансової політики, надавши йому відповідні повноваження і поклавши обов'язки у фінансовому контролі.

7. Через виділення паралельного фінансового міністерства - Податкової Адміністрації України, Міністерство фінансів сьогодні не маючи повної картини справ по дохідній частині бюджету (в частині податків), яке є у віданні іншого відомства, не може управляти державними фінансами. В ході реформування фінансового контролю питання податкової політики, її реалізація та застосування, повинні бути повернені Міністерству фінансів України.

8. Значну увагу в дисертації приділено розробці наукових рекомендацій, з урахуванням практики іноземних держав, які, на думку автора, змогли б поліпшення реформування та удосконалення фінансового контролю в Україні.

9. Фінансовий контроль як процесуальна форма правової діяльності держави потребує розробки та удосконалення. Нормативна та інституційна розробка стадій цієї процесуальної форми надасть діяльності держави більших гарантій та стане важливою складовою у розбудові правової держави.

Практична значимість дослідження полягає в тому, що у роботі вносяться пропозиції:

- по удосконаленню нормативних актів, які регулюють фінансово-контрольні правовідносини, та законодавче фінансове поле в цілому;
- по змісту спеціального Закону України «Про фінансовий контроль»;
- по удосконаленню судової системи України щодо забезпечення відповідальності за фінансові порушення;

- щодо теоретичної та практичної розробки питання фінансово-контрольної процесуальної форми діяльності держави.

Теоретична та практична цінність дисертаційного дослідження полягає у можливості використання положень, рекомендацій і висновків в учбовому процесі - у викладенні нормативного курсу «Фінансове право» в юридичних та економічних вузах, а також курсу «Теорія фінансового контролю та аудиту» в економічних вузах; у науково-дослідницькій діяльності та в практиці удосконалення діяльності фінансових органів, а також інших органів виконавчої та судової влади в галузі фінансів.

Наукові положення, оцінки, висновки, пропозиції, отримані в результаті дисертаційного дослідження, можуть скласти основу для подальших наукових пошуків у галузі фінансового права та його інституту фінансового контролю і розвитку відповідного законодавчого поля.

Інформаційна база дослідження включає норми Конституції України, чинного законодавства, що регулюють відносини в галузі управління державними фінансами та фінансового контролю, а також дослідження і висновки загальної теорії держави та права, фінансового, адміністративного, кримінально-процесуального права, економіки, фінансів, філософії, а також теоретичні і практичні розробки українських та іноземних фахівців.

Апробація дисертаційного дослідження і впровадження його результатів. Дисертація виконана та обговорена на кафедрі конституційного та адміністративного права юридичного факультету Київського університету ім. Тараса Шевченка. Основні положення дисертаційного дослідження викладені:

1. У 3 опублікованих статтях - 1996 р. - (1,1 д.а.);

2. У науковій доповіді та роботі, виконаній за темою «Правовий статус Міністерства фінансів в системі органів виконавчої влади (зарубіжний досвід)» у Науково - дослідному фінансовому інституті при Міністерстві фінансів України - 1997 р. - (3,5 д.а.);
3. У проекті Концепції Міністерства фінансів України - 1996 р.
4. У доповіді на секційному засіданні науково - практичної конференції «Концепція розвитку законодавства України» - 1996 р.;
5. У Класифікаторі фінансово-правових актів України - 1996 р. - (14 д.а.).

Основна мета дисертації визначила її структуру та зміст.

Структура дисертації визначається змістом наукової проблеми і спрямована на досягнення мети, поставленої автором. Дисертація складається з вступу, трьох глав, поділених на десять параграфів, додатку, списку використаної літератури та нормативних актів, схем.

ЗМІСТ РОБОТИ

Розподіл дисертації на глави, параграфи зумовлено спробою дисертанта дослідити та проаналізувати як теоретичні, так і практичні питання правового регулювання фінансового контролю в Україні, а також статус державних фінансових органів виконавчої влади з приводу фінансово-контрольної діяльності держави.

У **ВСТУПІ** обґрунтовується актуальність теми в умовах розвитку економіки України в ринкових відносинах, визначені предмет та об'єкт дослідження, мета і основні його завдання, доведена наукова новизна дослідження, вказаний ступінь розробки даної проблеми, інформаційна

база дослідження, теоретичне й практичне значення роботи та положення, що виносяться на захист.

Глава 1. Правові засади фінансового контролю складається з чотирьох параграфів. Автор намагався дослідити основні теоретичні положення щодо поняття фінансового контролю як категорії фінансового права шляхом дослідження загального поняття контролю у державі, визначення особливостей фінансово-контрольних правовідносин в умовах **ринкової** економіки, а також дослідження процесуальної форми фінансово-контрольної діяльності держави.

У **першому параграфі** розглядається загальне питання поняття контролю у державі, як соціальної, філософської, філологічної, економічної категорії. Встановлюється зв'язок між юридичним та іншими поглядами на цей аспект, а також досліджується питання контрольних функцій у державі та доводиться важливість існування контролю як суспільного явища для існування держави. Важливим аспектом у такому розгляді є те, що **контроль є функцією управління державними процесами.**

Дисертант аналізує розгляд поняття контролю у державі через визначення його функцій та особливостей. Зазначається, що однією з особливостей функцій контролю є те, що **посідаючи в управлінському процесі особливе місце, він разом з тим нерозривно зв'язаний з реалізацією інших функцій управління - в процесі планування (прогнозування), і на стадії оперативного управління.** Розглядаються інші функції контролю- обліку, аналізу; проводиться виявлення особливостей цих функцій. Автор приходять до висновків, що **контроль, як категорія - дуже багатоаспектний, і визначення його суті залежить від**

тієї точки зору, відносно якої розглядається поняття та суть контролю взагалі.

Через проведення дослідження контролю, таким чином, автор приходять до висновку, що чільне місце у державі посідає саме державний фінансовий контроль, оскільки власне державні фінанси відіграють важливу роль у сфері об'єктів управління.

У **другому параграфі** розглядається фінансовий контроль як категорія фінансового права. Автор виділяє такі основні аспекти цього питання:

1. Фінансовий контроль як юридичний інститут та процесуальна форма правової діяльності держави;
2. Фінансовий контроль як елемент у механізмі управління економікою;
3. Фінансовий контроль як засіб охорони норм фінансового права (забезпечення фінансової дисципліни);
4. Фінансовий контроль як діяльність компетентних органів та недержавних установ.

Фінансовий контроль є одним з інститутів фінансового права, існують різні думки з цього приводу. Виходячи з цього проводиться розгляд та аналіз різних думок науковців з цього приводу. Автор приходять до висновку, що обґрунтування критеріїв виділення фінансово-правових норм у самостійний інститут фінансового права, визначення його місця у межах галузі фінансового права дозволяє розділяти юридичний інститут фінансового контролю як відносно відокремлену групу норм, яка склалася у галузі фінансового права та належить до її загальної частини і регулює єдиний комплекс фінансово-контрольних відносин. І саме цей комплекс правовідносин є об'єктом дослідження.

В роботі приділяється увага розгляду інших аспектів питання фінансового контролю як категорії фінансового права. Виходячи з цього, автор узагальнює аналітичний матеріал і приходять до такого висновку, що фінансовий контроль - це врегульована правовими нормами діяльність уповноважених державних органів та недержавних організацій по забезпеченню законності та необхідності дій господарюючих суб'єктів в галузі утворення, розподілу та використання грошових фондів та зв'язаних з цим матеріальних цінностей держави та суб'єктів місцевого самоврядування, дотримання фінансової дисципліни в цілях ефективного соціально-економічного розвитку держави та окремих її областей, а також росту матеріального та культурного рівня населення, що визначається особливостями суспільного ладу та станом держави.

У **третьому параграфі** автор досліджує особливості фінансово-контрольних правовідносин в умовах ринкової економіки. Основною особливістю фінансово-контрольних правовідносин є те, що вони, як всі фінансові правовідносини, взагалі, виникають з приводу мобілізації, розподілу та використання централізованих та децентралізованих грошових коштів.

Але, поряд із загальними фінансовими, фінансово-контрольні правовідносини мають ознаки, які притаманні тільки цьому правовому інституту.

Однією з таких особливостей є те, що фінансово-контрольні правовідносини мають розширену сферу дії. Розширена сфера дії фінансово-контрольних правовідносин видна і в тому, що фінансовий контроль розповсюджується не тільки на суто бюджетні кошти, а і на ті грошові кошти, що аку-

мулюються у фондах і направлені на суспільні цілі.

Наступна специфічна особливість фінансово-контрольних правовідносин полягає в тому, що вони безпосередньо пов'язані з контрольною функцією фінансів, яка їм притаманна. Це обумовлюється тим, що вони мають спеціальний об'єкт.

До числа специфічних ознак фінансово-контрольних правовідносин слід віднести їх цільову спрямованість. Вони спрямовані на ефективне використання централізованих та децентралізованих грошових коштів, на дотримання законності та державної дисципліни, з усуненням фактів нецільового використання бюджетних коштів, тощо.

Наступною особливістю фінансово-контрольних правовідносин є те, що вони виникають у сфері контрольної діяльності держави. Ця ознака відрізняє відносини, що розглядаються, від суспільних зв'язків, що виникають при здійсненні розподільчої діяльності держави.

Отже, особливості фінансово-контрольних правовідносин визначають специфіку правових норм з фінансового контролю та слугують єдиним та загальним позаправовим критерієм для виділення їх у відносно відокремлене системне ціле - юридичний інститут фінансового контролю.

Більшість норм по фінансовому контролю це норми зобов'язуючого або забороняючого характеру. Слід відзначити, що фінансово-контрольні норми застосовуються вкрай рідко. Специфіка норм з фінансового контролю з'ясовується при аналізі юридичного змісту цих норм. Юридичний зміст фінансово-контрольної норми полягає в тих правах та обов'язках суб'єктів суспільних відносин, які передбачає норма права. Особливості юридичного змісту фінансово-контрольних норм слугують

правовим критерієм для виділення цих норм у самостійний інститут фінансового контролю.

У **четвертому параграфі** дисертант розглядає особливість процесуальної форми фінансово-контрольної правової діяльності держави. Перш за все, автор доводить потребу у виділенні такої правової форми діяльності держави як фінансово-контрольна, зазначаючи її важливість для державного юридичного процесу.

Дослідження фінансово-контрольної правової діяльності держави проводиться шляхом добору аргументів на доказ того, що фінансовий контроль має процесуальні аспекти. Такими аргументами є:

1. Юридичною справою може бути визнана така життєва обставина, яка передбачена нормою закону, та потребує відповідного юридичного забезпечення. Ці аспекти визначають взаємозв'язок природи юридичної справи і основу правової форми діяльності.

2. Виходячи з особливостей фінансово-контрольних норм, приходимо до висновку, що жодний орган держави, не зазначений в нормах, не може здійснювати функції іншого органу, і навпаки. Посадові особи одного органу вправі виконувати та здійснювати тільки ті дії, які входять у коло їх повноважень.

3. Фінансово-контрольне законодавство містить процесуальні нормативні акти (наприклад, Декрет Кабінету Міністрів України «Про стягнення не внесених у строк податків і неподаткових платежів»).

4. Контрольно-правова форма має особливість, що притаманна взагалі процесуальній формі, яка полягає в тому, що всі дії уповноважених суб'єктів щодо розгляду юридичних справ, розкритих фактів, фінансових порушень, проведення ревізій, аудиту закріплюються відповідними процесуальними актами-документами.

5. Щодо процесуальних аспектів фінансового контролю, то тут є відповідні труднощі, які полягають у тому, що здійснення процесуальних дій у відповідних юридичних фінансових справах регулюється і адміністративно-процесуальними, і кримінально-процесуальними, і державно-процесуальними нормами, в залежності від того, з приводу чого їх слід застосовувати. Таке застосування обов'язкове після припинення фінансового правовідношення. Важливим звичайно тут є розробка суто фінансово-контрольних конкретних процесуальних норм і закріплення їх у Законі України «Про фінансовий контроль».

6. Питання добору та отримання достовірних висновків по справі, що розглядається, та для обґрунтування рішення є важливим у процесуальній формі діяльності держави. Існуючі можливості аудиторської перевірки надто обмежені. У цьому питанні необхідна подальша робота, а саме - введення можливості проведення експертизи даних, що мають юридичне значення у справі.

7. За методом правового регулювання фінансово-контрольна діяльність своєрідна тим, і в цьому поєднується з іншими формами правової діяльності, що вона поєднує особливості дозвоільно-розпорядчого та юрисдикційного способів та виступає в формах регулятивних і охоронних правовідносин.

Автор приходить до висновку, що фінансово-контрольна процесуальна форма правової діяльності держави має однорідну природу та зміст з іншими видами правової форми (юрисдикційна, правотворча, засновницька), будуються на однакових засадах, і тому повинна відповідати однаковим базовим вимогам як структурного, так і функціонального характеру. Як показало дослідження, фінансово-

контрольна правова діяльність цим вимогам відповідає, а значить можна говорити про неї, як про підвид контрольної правової діяльності держави.

Глава 2. Інститут фінансового контролю в системі фінансового права. Досить детально розглянута проблема інституту фінансового контролю в системі фінансового права України. З приводу цього досліджено проблеми класифікації фінансового контролю, форм та методів фінансово-контрольної діяльності, а також видів фінансового контролю як основи для визначення правового статусу фінансово-контрольних органів в системі виконавчої влади.

У **першому параграфі** автор досліджує питання проведення класифікації фінансового контролю по видах, формах, методах його здійснення; аналізує існуючі думки з цього приводу і приходиться до висновку, що за критерій класифікації, слід взяти наступне:

1. При поділі за видами - суб'єкт, що здійснює контрольні повноваження;
2. При поділі за формами - час;
3. При поділі за методами - спосіб здійснення контрольних повноважень та джерело використовуваної інформації.

У **другому параграфі** глави досліджуються форми та методи здійснення фінансово-контрольної діяльності. Автор виділяє такі форми: попередній, поточний (оперативний), наступний фінансовий контроль, які знаходяться у тісному зв'язку та взаємодоповнюють один одного. Попередній контроль забезпечує перевірку правильності складання бюджетів, планів та кошторисів, поточний контроль проводиться для виявлення недоліків в ході їх виконання, а наступний контроль використовується для виявлення недоліків, які не були виявлені попереднім та поточним контролем.

В роботі досліджуються методи здійснення фінансового контролю. Автор розрізняє за джерелами інформації, що використовуються контролюючими органами, документальний та фактичний контроль. Досліджуються методи контролю, які закріплено у законодавстві - це перевірка та ревізія. Перевірка може бути тематичною, рахунковою. За організаційним принципом ревізії можуть бути плановими, позаплановими, комплексними; за повнотою обхвату діяльності об'єкту, що ревізується, повні та фактичні; за об'єктом перевірки - документальні та вибіркові.

Автор приходить до висновку що, питання класифікації форм і методів фінансового контролю виникає постійно. Остаточне її проведення зробити дуже складно, з тих причин, що постійно змінюються форми роботи фінансово-контрольних органів, їх статус, а значить і повноваження, їх цілі і завдання, стан і зміст фінансово-контрольних правовідносин. А тому, процес класифікації можна вважати постійним, перманентним.

У **третьому параграфі** глави автор досліджує види фінансового контролю за основним критерієм, за суб'єктом, що здійснює контрольні повноваження. Отже, за ієрархією органів контролю (суб'єкти) розрізняються - головним чином по бюджетних видатках - п'ять видів фінансового контролю: парламентський, інституційний (державний), адміністративний, внутривідомчий, місцевий.

Важливо зазначити, що такий вид фінансового контролю як парламентський здійснюється органами законодавчої, а не виконавчої влади. Тому дисертант лише торкається питання розгляду правового статусу Рахункової палати Верховної Ради України як органу фінансового контролю, який належить до законодавчої гілки влади. Правовий статус

цього органу визначається Законом України «Про Рахункову палату при Верховній Раді України» від 11 липня 1996 р. № 315/96-ВР. Автор досліджує завдання, функції, повноваження, гарантії для здійснення заходів вищого органу фінансового контролю, управлінський склад. Дисертант приходить до висновку, що в процесі створення та законодавчого закріплення правового статусу цього органу фінансового контролю в Україні законодавцем проведена дуже плідна робота, про що свідчить досить досконалий нормативний акт. Що правда, є певні негативні аспекти. Автор визначає ці недоліки та пропонує шляхи їх усунення. Тому наведений поділ фінансового контролю є «умовним», але зручним для розкриття змісту видів фінансового контролю.

В результаті дослідження автор приходить до висновку, що, як показує класифікація видів фінансового контролю за органами, контролюючих інстанцій щомало, але всі вони пов'язані спільним об'єктом дослідження - фінансовими правовідносинами. Тому в частині фінансових операцій має місце дублювання функцій контролюючими суб'єктами. Проведена класифікація видів фінансового контролю показує різноманітність його видів, більшість яких ще в Україні є на шляху народження та становлення (парламентський, так званий інституційний, місцевий). Для організації чіткої роботи органів, що будуть здійснювати контролюючі функції, необхідно визначитися з їх правовим статусом, компетенцією, повноваженнями, вивчити існуючий досвід, закріпити їх місце на законодавчому рівні. Закріплення вже існуючих, перебудова сталих видів фінансового контролю та розвиток його нових видів - це завдання реформи фінансового контролю, що вже розпочалася і знаходиться у стадії бурхливого розвитку.

Заключним етапом цього процесу повинен бути Закон України «Про фінансовий контроль», який визначить і закріпить всі основні наукові та практичні положення існування та дії цього інституту права, видів фінансового контролю зокрема.

Глава 3. Правові засади здійснення фінансового контролю органами державної влади присвячена дослідженню правових основ проведення фінансового контролю органами виконавчої влади, тобто визначається правовий статус тих органів фінансового контролю, які здійснюють так званий адміністративний вид фінансового контролю.

Отже, адміністративний фінансовий контроль - це контроль, що проводиться органами фінансового управління держави, тобто Міністерством фінансів, Державним казначейством, Контрольно-ревізійною службою, Податковою Адміністрацією тощо. Головною функцією цих органів в урядовому апараті є управління (адміністрування) доходами та видатками держави, контроль є побіжним завданням. Контроль провадиться разом з виконавчо-розпорядчою діяльністю. Такими виконавчо-контролюючими органами є Контрольно-ревізійна служба України, підпорядкована Міністерству фінансів України, та Державна податкова Адміністрація України. Діюча контролююча система є перехідною і потребує в цьому зв'язку значної перебудови, важливим етапом в якому є визначення правового статусу цих органів, що детально зроблено автором.

У **першому параграфі** розглядаються правові основи діяльності Контрольно-ревізійної служби України як органу державного фінансового контролю. Контрольно-ревізійна служба України утворилася згідно Закону України «Про державну контрольно-ревізійну службу в Україні» від

26 січня 1993 р. № 2940-12, який визначає статус державної контрольно-ревізійної служби в Україні, її функції та правові засади. Постановою Кабінету Міністрів України «Питання державної контрольно-ревізійної служби в Україні» від 5 липня 1993 р. № 515, із змінами, внесеними Постановами Кабінету Міністрів України від 17 грудня 1993 р. № 1041 та 22 березня 1995 р. № 206 було затверджено Положення про державну контрольно-ревізійну службу в Україні.

Розглядається правовий статус наведеного контрольного органу та законодавства, що регулює його діяльність. Вносяться пропозиції щодо поліпшення діяльності цього фінансово-контрольного органу в системі фінансового контролю України.

Другий параграф присвячено аналізу правового статусу Державної податкової адміністрації України, що діє на підставі нової редакції Закону України «Про державну податкову службу в Україні», який було прийнято Законом України від 24 грудня 1993р. № 3813, із змінами, внесеними Законами України від 14 грудня 1991 р. № 287/94, 11 липня 1995 р. № 297/95, від 16 травня 1996 р. № 203-96 та Указу Президента України від 22 серпня 1996 р. № 760/96 «Про утворення Державної податкової адміністрації України та місцевих державних податкових адміністрацій».

Державна податкова адміністрація - це центральний орган виконавчої влади, що утворився на базі Державної податкової інспекції України. Виходячи з цього розглянуто правовий статус цього фінансово-контрольного органу, що займається забезпеченням доходної частини Державного бюджету. В роботі проводиться аналіз чинного законодавства щодо статусу цього контрольного органу в системі фінансового контролю в Україні, а також з урахуванням досвіду організації управління та

контролю за державними фінансами з США висуваються пропозиції та висловлюються точки зору щодо змін статусу Державної податкової адміністрації та покращення законодавства в цих питаннях.

Проаналізував існуючий стан речей та законодавство у цьому питанні, автор прийшов висновку, що органи Контрольно-ревізійної служби разом з органами Державної податкової адміністрації здійснюють вагому частину здійснюваного фінансового контролю в Україні, а також висловив свої думки та пропозиції щодо покращення правового статусу цих фінансово-контрольних органів держави з урахуванням укріплення позицій Міністерства фінансів України як основного органу в галузі управління державними фінансами.

У **третьому параграфі** розглядаються контрольні повноваження Державного казначейства, як органу, що забезпечує фінансовий контроль за виконанням видаткової частини Державного бюджету. Автором визначаються завдання, повноваження цього відомства, що дає йому змогу посідати досить значне місце в системі фінансового контролю. В роботі проводиться порівняльний аналіз російського законодавства з українським щодо правового статусу казначейства, а також вивчається досвід Французького та Англійського казначейств. В результаті дослідження автор приходиться висновків щодо «слабких місць» українського законодавства та висловлює пропозиції щодо покращення статусу казначейства України, Міністерства фінансів, удосконалення судової системи, розробки нормативного поля.

У **висновках**, формулюються конкретні пропозиції по удосконаленню існуючого правового базису фінансового контролю, як інституту фінансового права, та статусу державних

фінансово-контрольних органів, і особливо Міністерства фінансів України в системі управління державними фінансами.

Основний зміст дисертації викладено в публікаціях:

1. Устинова І.П. Реформування фінансового контролю в Україні. В кн. Проблеми фінансового права. Міжнародна наукова конференція. Випуск 1 // Чернівці: 1996.- С. 71-77. - 0,3 друк. арк.
2. Устинова І.П. Парламентський контроль у системі реформування фінансового контролю в Україні. В кн.: Проблеми фінансового права. Міжнародна наукова конференція. Випуск 2 // Чернівці: 1996.- С.301-313 - 0,5 друк. арк.
3. Устинова І.П. Правові засади контролюючих функцій казначейства. В кн.: Науковий вісник Чернівецького університету. Випуск 4-5. Правознавство // Чернівці: ЧДУ.- 1996.- С.285-291. - 0,3 друк. арк.

Устинова І.П. Правовий статус органів фінансового контролю в системі органів державної виконавчої влади в Україні. - Рукопис.

Дисертація на здобуття вченого ступеня кандидата юридичних наук за спеціальністю 12.00.07 - теорія управління; адміністративне право і процес; фінансове право. - Київський університет ім. Тараса Шевченка, Київ, 1997.

Дисертація містить аналіз поняття фінансового контролю як інституту фінансового права; проаналізовані та викладені особливості фінансово-контрольних правовідносин; розглянуто фінансовий контроль як процесуальна форма правової діяльності держави; проведено класифікацію форм, методів та видів фінансового контролю; розглянуто правовий статус фінансово-контрольних органів України, проаналізовано чинне законодавство, розроблені пропозиції по його удосконаленню, покращенню правового статусу державних фінансових органів, судової системи України.

Ключові слова: контроль, правові основи фінансового контролю, фінансово-контрольні державні органи.

Ustinova I.P. Legislative status of financial control bodies in system bodies of Ukraine's state executive power.- Manuscript.

The dissertation for the degree of Candidate of Law, Sociality Code 12.00.07, Theory of Administration, Administrative Law and Process, Financial Law.-Kiev State University, Kiev,1997.

The thesis included the analysis of the financial control concept as the financial law institute, the analysis of the peculiarities of the financial control law-relations. It contains also the description of financial control as the process form of the state law activity, the classification of the forms, methods and types of financial control. It describes the legislative status of the financial control bodies of Ukraine, analyses the active legislation and includes some proposals for it improvement as well as the proposals for improvement of the legislative status of the state financial bodies and the court system of Ukraine.

Key-words: control, legislative basis of finance control, state financial control bodies.

Устинова И.П. Правовой статус органов финансового контроля в системе органов государственной исполнительной власти Украины.-Рукопись.

Диссертация на соискание ученой степени кандидата юридических наук по специальности 12.00.07 - теория управления; административное право и процесс; финансовое право.- Киевский университет им. Тараса Шевченко, Киев, 1997.

В диссертации содержится анализ понятия финансового контроля как института финансового права, проанализированы и изложены особенности финансово-контрольных правоотношений, рассмотрен финансовый контроль как процессуальная форма правовой деятельности государства, проведена классификация форм, методов и видов финансового контроля, рассмотрен правовой статус финансово-контрольных органов Украины, проанализировано действующее законодательство, разработаны предложения по его совершенствованию, улучшению правового статуса государственных финансовых органов, судебной системы Украины.

Ключевые слова: контроль, правовые основы финансового контроля, государственные финансово-контрольные органы.



12.00.07 теорія управління
адміністративне право і процес

Київський університет
ім. Тараса Шевченка

433694

Ав 38.436

Підписано до друку 20.08.97. Ум. друк. арк. 1,4. Облік.- вид. арк.1,63.
Формат 60x84/16. Друк офсетний. Папір "Хероx". Наклад 100 прим.
Зам № 7-185.

Віддруковано в друкарні НаУКМА.
254070, Київ-70, вул. Сковороди, 2.