



АДМІНІСТРАТИВНЕ ПРАВО І ПРОЦЕС; ФІНАНСОВЕ ПРАВО; ІНФОРМАЦІЙНЕ ПРАВО

Світлана Олексіївна НІЩИМНА,

доктор юридичних наук, доцент,
декан факультету господарського права та соціального забезпечення
Чернігівського національного технологічного університету,
svetan05@ukr.net

УДК 347.73

СУТНІСТЬ ОКРЕМИХ ВНУТРІШНІХ ІНСТИТУЦІЙНИХ ПРИНЦИПІВ ПУБЛІЧНОГО ФІНАНСОВОГО КОНТРОЛЮ

Висвітлюються певні види внутрішніх інституційних принципів публічного фінансового контролю, якими при здійсненні своєї діяльності керується Рахункова палата України як один із органів публічного фінансового контролю. Розглядається сутність таких принципів:

- принцип одноосібності та колегіальності. Одноосібність і колегіальність розглядається як спосіб прийняття рішень Рахунковою палатою, а не керівна засада його діяльності. Сутність колегіальності розглядається як принцип публічного фінансового контролю;
- принцип доказовості розглядається у контексті існуючих наукових підходів та з позицій, що закріплені у Стандартах з аудиту державних фінансів, розроблених INTOSAI;
- принцип системності лежить в основі планування роботи контрольно-рахункового органу, передбачає, що протягом фінансового року орган фінансового контролю має здійснювати перевірки всіх основних груп об'єктів контролю;
- принцип оперативності передбачає проведення контрольних заходів максимально швидко, щоб створювалися мінімальні незручності для підконтрольних суб'єктів;
- принцип економичності має призводити до того, що витрати на забезпечення контрольних заходів мають бути



меншими від отриманих за результатами перевірок і ревізій надходжень до бюджетів.

Ключові слова: принципи права, публічний фінансовий контроль, принципи публічного фінансового контролю.

Суб'єктів публічного фінансового контролю існує багато, проте не для всіх така діяльність є основною, адже, наприклад, для Міністерства фінансів України, Міністерства доходів і зборів України, Державної фінансової інспекції України, Державної казначейської служби України, Національного банку України, притаманна також управлінська діяльність у сфері публічних фінансів. З огляду на це, маємо висвітлити окремі засади предметно до організації та функціонування такого органу фінансового контролю, як Рахункова палата. Для цього суб'єкта контрольна діяльність і все, що з нею пов'язане, є основною та специфічною у тому, що Рахункова палата безпосередньо не застосовує санкцій до порушників фінансового законодавства. Окрім цього, не випадково на законодавчому рівні закріплені принципи організації, діяльності, функціонування саме Рахункової палати.

Дослідженням проблем державного, державного фінансового, публічного фінансового контролю приділяли увагу як учені-економісти, так і дослідники проблем фінансового права: В. Б. Авер'янов, О. Ф. Андрійко, М. Ф. Базась, І. А. Белобжецький, О. В. Бризгалін, В. В. Бурцев, Е. О. Вознесенський, Л. К. Воронова, О. П. Гетманець, О. М. Горбунова, В. М. Горшенєв, О. Ю. Грачова, Г. М. Давидов, В. П. Завгородній, М. М. Каленський, М. В. Карасьова, Л. М. Касьяненко, В. Ю. Кобринський, С. А. Коршунов, М. П. Кучерявенко, М. М. Ровинський, Л. А. Савченко, І. Б. Стефанюк, М. С. Столяров, М. С. Студеникіна, Т. Б. Толокнова, І. П. Устинова, Н. І. Хімічева, В. О. Шевчук, В. С. Шестак, С. О. Шохін, О. О. Яковенко та інші.

Метою статті є розкриття сутності окремих внутрішніх інституційних принципів публічного фінансового контролю, за допомогою яких здійснюється організація діяльності такого органу фінансового контролю як Рахункова палата України.

Принцип одноосібності та колегіальності. На наш погляд, одноосібність і колегіальність — це не принцип публічного фінансового контролю й не організаційний принцип Рахункової палати чи іншого суб'єкта фінансового контролю. Це лише спосіб прийняття рішень таким суб'єктом, а не керівна засада його діяльності. Проте сутність колегіальності ми маємо розглянути з поглядів принципів публічного фінансового контролю, адже цього вимагає фінансово-правова наука та законодавство.

Колегіальність стосується, зокрема, того, що у структурі Рахункової палати України відповідно до ч. 1 ст. 9 Закону України "Про Рахункову палату" створюється відповідна Колегія, до компетенції якої входить низка питань, наприклад: планування й організація роботи Рахункової палати, методологічний супровід контрольно-ревізійної діяльності, прийняття колегіальних рішень і підготовка висновків, звітів та інформаційних повідомлень [1].

Що стосується світової практики організації діяльності контрольних органів, то тут виділяються дві основні форми: монархична та колегіальна. У державах англо-саксонської системи права й тих, що тяжіють до неї, домінує монархична



структура контрольних органів. Йдеться, зокрема, про такі країни, як США, Великобританія, Канада, Австралія, Ізраїль, Індія, Малайзія, Таїланд, де з метою здійснення фінансового контролю створені ієрархічно організовані установи під керівництвом Президента (Голови) чи Генерального аудитора, які обираються прямими виборами або призначаються шляхом узгодження законодавчим органом і вищою посадовою особою виконавчої влади і далі самостійно визначають структуру, призначають персонал контрольного органу, які необхідні для виконання покладених на нього завдань. У країнах континентальної системи права (Німеччина, Франція, Італія, Польща тощо) вищі органи фінансового контролю побудовані за принципом колегіальності, для них характерна децентралізація прийняття рішень і наявність спеціальних органів, уповноважених приймати ці рішення більшістю голосів [2, с. 113].

Також у деяких державах вищі органи фінансового контролю мають подвійний статус: виступають одночасно як адміністративні органи та як органи юрисдикції — адміністративні суди. Наприклад, функціонує Рахунковий суд Португалії, Рахунковий суд Федеративної Республіки Німеччини, Рахунковий суд Республіки Словенія, Аудиторський суд Іспанії, Суд аудиторів Греції.

Ще один принцип фінансово-контрольної діяльності та публічного фінансового контролю — це *принцип доказовості*. У Декларації про загальні принципи діяльності вищих органів фінансового контролю держав-учасниць СНД 2001 р. згадується такий принцип контролю, як доказовість. На думку Л. А. Савченко, “суть цього принципу можна звести до того, що контрольні органи повинні приймати відповідні рішення на підставі істинної, правдивої, правильної інформації, що свідчитиме про їх законність ... Цей принцип охоплюється поняттям “об’єктивність”, і тому його не слід окремо виділяти” [3, с. 86–87].

Про доказовість йдеться і в п. 3.5 Стандартів з аудиту державних фінансів, розроблених INTOSAI. Відповідно до цього пункту аудитор повинен мати можливість отримувати необхідні докази, що будуть достатніми для складання мотивованого висновку або прийняття рішення, стосовно об’єкту аудиту. Як правило, аудитору не вдається зібрати необхідну інформацію, всебічно її проаналізувати, що ускладнює процес прийняття рішення. Завданням аудитора є повна та ретельна обробка отриманої інформації, на підставі якої він має робити виважені висновки. Поставлені перед аудитором досить високі вимоги, породжують необхідність оволодіння спеціальними техніками та процедурами збору доказів, до яких належать інспекція, спостереження, розслідування та підтвердження.

Завданням вищого органу фінансового контролю в цій сфері є здійснення контролю над аудиторами з метою максимального виявлення випадків порушення законності.

Наступний принцип — *принцип системності*. Традиційно вважається, що фінансовий контроль, як і вся публічна фінансова діяльність, ґрунтується на принципах плановості. На цьому ми вже зупинялися. Також варто зауважити, що плановість тісно переплітається з системністю. З огляду на це, вважається, що системність і періодичність здійснення контролю є основними принципами, які повинні лежати в основі планування роботи контрольно-рахункового органу [4, с. 119]. Принцип системності передбачає, що протягом певного періоду часу, тобто протягом фінансового року, орган фінансового контролю має здійснювати перевірки всіх основних груп об’єктів контролю: бюджету,



позабюджетних фондів, фінансових питань управління й розпорядження державним і комунальним майном, внутрішніх та зовнішніх запозичень, банківської системи, міжбюджетних відносин. Крім того, необхідно забезпечити контроль за фінансовою роботою всього господарюючого комплексу держави та структурами адміністрації регіону.

Принцип системності як складову частину принципу плановості, розглядає Л. А. Савченко та зазначає, що від належного планування роботи контрольних органів залежить належне здійснення фінансового контролю. Органом фінансового контролю складається перспективний план, який встановлює періодичність проведення контрольних заходів, що й охоплюється поняттям системності. “Якщо визначити систему як спосіб організації знань, відомостей, тобто інформації про об’єкт, що вивчається, або явища з точки зору певного спостерігача і в межах чітко сформульованого завдання, то сутність принципу системності зводиться до того, що, маючи завдання не лише виявлення порушень фінансової дисципліни, їх попередження, а і сприяння належному законному функціонуванню об’єкта, метою діяльності органів фінансового контролю буде постійне отримання точних відомостей про фінансову діяльність підконтрольних об’єктів” [3, с. 87–88].

Інколи вчені пишуть про принцип системності з помилковим посиланням на Лімську декларацію. Варто зазначити, що у ст. 13 Лімської декларації йдеться про плановість, а не системність.

Що стосується *принципу відповідальності*, то він частково дублює загальноправовий *принцип взаємної відповідальності учасників відповідних правовідносин*. Звичайно, у фінансово-контрольних відносинах він має свої особливості. Наприклад, на думку В. В. Бурцева, принцип відповідальності можна розглядати щонайменше в трьох аспектах:

- а) відповідальність контролерів;
- б) відповідальність підконтрольних суб’єктів;
- в) відповідальність третіх осіб (включаючи тих, які приймають рішення) [5].

У міжнародних документах, що стосуються регулювання публічного фінансового контролю, згадується також *принцип оперативності*. Суть цього принципу полягає в тому, щоб контрольні заходи проводилися максимально швидко, щоб створювалися мінімальні незручності для підконтрольних суб’єктів. Гарантією цього принципу можна вважати, наприклад, чітке визначення строків проведення планових і позапланових ревізій та перевірок.

Також варто згадати й про *принцип економічності* публічного фінансового контролю. Він полягає в тому, щоб витрати на забезпечення контрольних заходів були меншими від отриманих за результатами перевірок і ревізій надходжень до бюджетів.

Вважаємо, що принципи публічного фінансового контролю є похідними від принципів публічної фінансової діяльності, загальних принципів фінансового права та загальноправових принципів. Ця теза підтверджується тим, що всі органи, на які покладена функція здійснення фінансового контролю, одночасно є суб’єктами публічної фінансової діяльності. Коли йдеться про спеціальні принципи публічного фінансового контролю, то слід мати на увазі, що це принципи, на яких ґрунтується сам контроль. Коли говоримо про принципи публічного фінансового контролю, то слід чітко розмежувати:



— *принципи здійснення публічного фінансового контролю* (наприклад, принципи законності, оперативності, доказовості, об'єктивності, гласності, системності, плановості, економічності);

— *принципи організації суб'єктів фінансового контролю* (розмежування компетенцій, завдань і функцій спеціальних органів фінансового контролю забезпечується шляхом прийняття спеціальних законів та підзаконних нормативно-правових актів; незалежність вищих органів фінансового контролю; координація діяльності владних суб'єктів публічного фінансового контролю. Ця група принципів загалом стосується організації всієї системи органів публічної влади);

— *принципи функціонування суб'єктів фінансового контролю* (наприклад, принципи незалежності, компетентності, публічності, одноосібності та колегіальності, дотримання професійної етики, відповідальності).

Висвітлені у статті принципи охоплюються поняттям “принципи публічного фінансового контролю” або ж “принципи публічної фінансово-контрольної діяльності” та мають застосовуватися уповноваженими органами при здійсненні такого контролю задля виконання поставлених перед ними завдань.

Список використаних джерел

1. Про Рахункову палату : Закон України від 11.07.1996 р. № 315/96–ВР [Текст] // ВВР. — 1996. — № 43. — Ст. 212.
2. *Шохин, С. О.* Бюджетно-финансовый контроль и аудит. Теория и практика применения в России [Текст] : научн.-метод. пособ. / С. О. Шохин, Л. И. Воронина. — М. : Финансы и статистика, 1997. — 240 с.
3. *Савченко, Л. А.* Правові проблеми фінансового контролю в Україні [Текст] : дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.07 / Савченко Леся Анатоліївна. — Х., 2002. — 455 арк.
4. *Шохин, С. О.* Проблемы и перспективы развития финансового контроля в Российской Федерации [Текст] / С. О. Шохин. — М. : Финансы и статистика, 1999. — 352 с.
5. Адміністративне право [Текст] : навч. посіб. / О. І. Остапенко, З. Р. Кисіль, М. В. Ковалів, Р. В. Кисіль. — К. : Правова єдність, 2008. — 536 с.

*Рекомендовано до друку кафедрою правового регулювання економіки
Чернігівського національного технологічного університету
(протокол № 8 від 25 лютого 2015 року)*

Надійшла до редакції 01.03.2015



Ницимная С. О. Сущность отдельных внутренних институциональных принципов публичного финансового контроля

Раскрываются определенные виды внутренних институциональных принципов публичного финансового контроля, которыми при осуществлении своей деятельности руководствуется Счетная палата Украины как один из органов публичного финансового контроля.

Рассматривается сущность таких принципов:

— принцип единоначалия и коллегиальности. Единоначалие и коллегиальность рассматривается как способ принятия решений Счетной палатой, а не руководящий принцип ее деятельности. Суть коллегиальности рассматривается как принцип публичного финансового контроля;

— принцип доказательности рассматривается в контексте существующих научных подходов и с позиций, которые закреплены в Стандартах по аудиту государственных финансов, разработанных INTOSAI;

— принцип системности лежит в основе планирования работы контрольно-счетного органа, предусматривает, что на протяжении финансового года орган финансового контроля должен осуществлять проверки всех основных групп объектов контроля;

— принцип оперативности предусматривает проведение контрольных мероприятий максимально быстро, чтобы создавались минимальные неудобства для подконтрольных субъектов;

— принцип экономичности должен приводить к тому, что расходы на обеспечение контрольных мероприятий должны быть меньше чем полученные по результатам проверки поступлений в бюджеты.

Ключевые слова: принципы права, публичный финансовый контроль, принципы публичного финансового контроля.

Nischymna, S. O. The Essence of Particular Internal Institutional Principles of Public Financial Control

The article is devoted to discussion of certain types of internal institutional principles of public financial control, by which the Accounting Chamber of Ukraine is coordinated in its activity as one of the public financial control institutions.

The essence of the following principles is considered:

— The principle of individuality and collegiality. Individuality and collegiality are considered as a way of decision-making by the Accounting Chamber, but not as its guidelines. The essence of collegiality is considered as the public financial control principle;

— The principle of conclusiveness is considered in the context of existing scientific approaches and positions that fixed in the Standards for audit of public finances developed by INTOSAI;

— The system principle lies in a base of work planning for control-counting institution. This principle assumes that during the financial year institution of financial control shall carry out inspections of all major groups of control objects;

— The principle of efficiency provides realization of control measures as quickly as it possible, so that only minimal inconveniences to controlled entities could appear;

— The principle of economy should lead to the fact that the costs on control measures should be less than the obtained results of inspections and audits of budget revenues.

Keywords: principles of law, public financial control, principles of public financial control.

