

УДК 347.73

Ніщимна С. О.,
кандидат юридичних наук, доцент,
декан юридичного факультету
Чернігівського державного інституту
економіки і управління

ПРИНЦИПИ ПУБЛІЧНОГО ФІНАНСОВОГО КОНТРОЛЮ

Стаття присвячена висвітленню принципів, що характерні для публічного контролю в цілому, та окресленню принципів публічного фінансового контролю зокрема.

Ключові слова: принцип, принцип контролю, принципи публічного фінансового контролю, фінансова діяльність держави, публічні фінанси.

Статья посвящена принципам, которые характерны для публичного контроля в целом, и определению принципов публичного финансового контроля в частности.

Ключевые слова: принцип, принцип контроля, принципы публичного финансового контроля, финансовая деятельность государства, публичные финансы.

The article is devoted to the principles that are specific to public control in general, and the definition of the principles of public financial control in particular.

Key words: principle, control principle, the principles of public financial control, financial activities of the state, public finances.

Постановка проблеми. На думку представників адміністративно-правової науки, вважається, що принципи контролю в узагальненій формі відбивають об'єктивні закономірності контрольної діяльності. Завдяки своїм функціям, вони інтегрують діяльність суб'єктів контрольної діяльності, незважаючи на форму власності (державна чи недержавна). Погоджуючись з висловлюванням науковців про динамічність

принципу фінансового контролю, що проявляється у формуванні його протягом певного історичного проміжку часу, формування на підставі та з урахуванням конкретних результатів контрольної діяльності, вивчення наукового підходу до цього питання та проєкції його на суспільні відносини, що існують на тому чи іншому етапі розвитку країни [7, с. 58], зауважимо, що застосування принципів контролю має відбуватися з максимальною ефективністю.

Аналіз дослідження даної проблеми. В юридичній науці зустрічається багато трактовок, що характеризують принципи фінансового контролю, у тому числі й публічного.

Мета дослідження. Відсутність єдиного підходу при використанні даного поняття часто призводить до нечіткого розмежування визначених ним конструкцій та розмивання власне правових особливостей даної категорії. Перелік принципів фінансового контролю, який представлений сьогодні у фінансово-правовій науці, переважно виглядає як проста їх сукупність, що породжує стан неузгодженості між собою. Але, незважаючи на це, науковці доволі толерантно ставляться до багатоманітності визначень «принципів публічного фінансового контролю».

Виклад основного матеріалу. Професор Л. А. Савченко вважає, що «послідовне здійснення принципів контролю забезпечить високу ефективність, дієвість, результативність самого фінансового контролю. А це, в свою чергу, сприятиме законності, формуванню, розподілу і використанню фондів грошових коштів, тобто належному здійсненню фінансової діяльності держави» [14, с. 88-89]. Тут варто зазначити, що не завжди можна вести мову про послідовність здійснення принципів, адже частина із них, зокрема, більшість загальноправових мають дотримуватися постійно.

Учені по-різному підходять до визначення поняття «принципи контролю», що у своєму дослідженні доводить В. Ю. Кобринський:

1) принципи контролю – це розроблені з урахуванням досягнень науки управління і втілені в практику організаційні та

правові основи здійснення контролю, що забезпечують його результативність (Ю. П. Битяк);

2) принцип контролю – основна ідея, яка є найвищою концентрацією теорії та практики, синтез роздумів та досвіду; усвідомлені, засвоєні та перетворені у практичну діяльність професійні переконання (В. М. Горшенев, І. Б. Шахов);

3) принципи контролю – науково розроблені та апробовані практикою політичні, організаційні й правові засади організації контролю, які забезпечують його ефективність (О. Шоріна);

4) принципи контролю – вихідна, керівна, основна ідея, що концентрує у собі досягнення науки і практики, виражає соціальні інтереси, виконує функцію загальнонормативного орієнтира здійснення контрольної діяльності у сфері оподаткування, що спрямована на вдосконалення та ефективність такої діяльності (О. О. Яковенко);

5) принципи контролю – основи здійснення і організації контролю в державному управлінні, які забезпечують його ефективність (О. П. Полінець) [7, с. 57-58].

Виходячи з названих доктринальних підходів, можемо запропонувати таке визначення принципів контролю: це організаційні та правові основи здійснення контролю, які базуються на вихідній, керівній ідеї, що концентрує у собі досягнення науки і практики, й спрямована на вдосконалення та ефективність контрольної діяльності.

Похідними від принципів контролю є принципи публічного та державного фінансового контролю, які також визначаються по-різному. Наприклад, Л. В. Дікань розуміє їх таким чином: «це фундаментальні норми та правила організації і здійснення фінансового контролю, дотримання яких є необхідним для забезпечення ефективності, результативності і доцільності контрольних заходів» [6, с. 8].

Зустрічаються публікації, в яких автори намагаються визначити принципи публічного фінансового контролю, фактично характеризують публічну фінансову діяльність. Так, І. В. Панова зазначає, що фінансовий контроль ґрунтується на принципах законності, об'єктивності, поєднання державних і приватних інтересів. Принцип законності у фінансовій

діяльності вона характеризує як процес формування, розподілу та використання фондів грошових коштів, що детально регламентується нормами фінансового права та забезпечується засобами державного примусу [10, с. 87].

У науковій літературі зустрічаються різні підходи до розуміння принципів контролю, як загальних, так і спеціальних, чисельність яких доходить до шістдесяти найменувань. Отже, виходячи з кількості існуючих підходів до визначення принципів контролю, можна говорити про постійний інтерес до даної проблеми та неабияке її значення для розвитку суспільства.

Найбільший перелік принципів пропонує В. М. Гаращук, який вважає, що «основними принципами контролю виступають: коректність, законність, централізм, планова організація діяльності контролюючих органів, фахова спеціалізація контролю, професіоналізм, зрозумілість, науковість, відповідність вчиненим заходам впливу, що застосовуються до порушників, правопорушенням, реальність контролю, об'єктивність контролю, повноти, комплексність, суттєвість, корисність, неупередженість, доброзичливість (коректність), універсальність, систематичність, дієвість, оперативність, результативність, гласність, офіційність, взаємодія спеціалізованих контролюючих органів між собою та з правоохоронними органами, командний, раціональний розподіл контрольних повноважень між контролюючими органами, концентрація, допомога підконтрольній структурі у виправленні помилок (наведенні порядку на об'єкті), тягар збирання доказів, відповідальність контролюючого органу перед державою і підконтрольною структурою за об'єктивність контролю, раптовість [2, с. 148-152].

М.Ф. Базась виділяє такі принципи публічного фінансового контролю: обов'язковість; об'єктивність, точність і достовірність; регулярність (періодичність, систематичність); доцільність, своєчасність та оперативність; плановість; зрозумілість та адекватність тлумачення; законність; державність; гласність; скоординованість; незалежність; професіоналізм; конфіденційність; цільова та стратегічна

спрямованість; дієвість; науковість; системність і комплексність; аспектність, конкретність та суттєвість; ситуаційність; ефективність [1, с. 152-158].

Інколи вчені вказують на принципи публічного фінансового контролю, обмежуючи їх лише основними принципами. Так, на думку Л.А. Савченко, до основних принципів фінансового контролю належать: законність, плановість, публічність, незалежність, об'єктивність, компетентність, оперативність, системність. «Принципи фінансового контролю одночасно є принципами його організації та принципами діяльності суб'єктів фінансового контролю, оскільки вони і реалізуються під час діяльності останніх» [13, с.69]. О. Ю. Грачова та Л. Я. Хоріна виділяють такі основні принципи: законність; постійність; неупередженість осіб, які перевіряють, стосовно піднаглядного об'єкта; безпосередність [4, с. 99-101]. Вчені називають, як бачимо, основні принципи, проте у такому випадку варто визначати й інші (додаткові, похідні тощо) принципи.

Л.В. Дікань зазначає, що «більшість науковців до принципів фінансового контролю відносять законність, об'єктивність, незалежність, гласність і професіоналізм. Такі принципи є основою організації та здійснення фінансового контролю, а відтак можуть бути визначені як фундаментальні принципи фінансового контролю» [6, с. 9]. У науковій літературі виділяють універсальні (базові) принципи публічного фінансового контролю: незалежність, об'єктивність, компетентність, гласність, а також принципи, що мають більш прикладний характер: результативність, чіткість, логічність вимог, що висуваються контролерами; непідкупність суб'єктів контролю; обґрунтованість і доказовість інформації, що наводиться в актах перевірок та ревізій; превентивність, презумпція невинуватості підозрюваних у фінансових злочинах осіб; узгоджуваність дій різних контролюючих органів тощо [15, с. 106-107].

В юридичній науці інколи розмежовуються принципи контрольного та наглядового процесів. Наприклад, А. І. Ляхова вважає, що до принципів контрольного процесу належать такі:

результативність, оперативність, плановість, об'єктивність; принципами наглядового процесу є такі: верховенство закону, єдність законності, захист прав і свобод, відповідальність суб'єктів нагляду за недотримання процесуальних норм [8, с. 18]. На наш погляд, дане розмежування є штучним, практично незначимим. Обидві групи принципів мають бути засадами, на яких ґрунтуються обидва процеси: верховенство закону є засадою будь-якого процесу; законність (хоча названий автор пише про єдність законності, що викликає запитання: хіба законність може бути розрізненою), і відповідальність також є загальноправовими принципами.

Відповідно до положень Декларації про загальні принципи діяльності вищих органів фінансового контролю держав-учасниць СНД, діяльність вищих органів фінансового контролю ґрунтується на принципах законності, незалежності, об'єктивності, компетентності, оперативності, доказовості, гласності, дотримання професійної етики [9].

У Концепції розвитку державного внутрішнього фінансового контролю на період до 2017 р. зазначається, що базовим принципом державного внутрішнього фінансового контролю є чітке розмежування внутрішнього контролю і внутрішнього аудиту. Внутрішній аудит повинен визначати, яким чином здійснюється внутрішній контроль, включаючи способи попереднього контролю [11].

На відміну від Бюджетного кодексу України, у статті 137 Бюджетного кодексу Республіки Казахстан від 4 грудня 2008 р. визначено, що принципами державного фінансового контролю є: 1) принцип незалежності (недопущення втручання, зазіхань на незалежність органів державного фінансового контролю та його працівників при здійсненні ними діяльності); 2) принцип об'єктивності (проведення контролю суворо у відповідності до законодавства Республіки Казахстан, зі стандартами державного фінансового контролю, виключення конфлікту інтересів); 3) принцип достовірності (підтвердження результатів контролю бухгалтерськими, банківськими та іншими документами об'єкта контролю); 4) принцип прозорості (ясність викладу результатів контролю, підзвітність органів державного фінансового

контролю Президенту Республіки Казахстан, Уряду Республіки Казахстан, масліхатів, керівникам державних органів, громадськості); 5) принцип компетентності (сукупність необхідних для здійснення контролю професійних знань і навичок працівників органів державного фінансового контролю); 6) принцип гласності (обов'язкова публікація результатів державного фінансового контролю з урахуванням забезпечення режиму секретності, службової, комерційної або іншої захищеної законом таємниці).

Різні переліки принципів потребують їх певного групування. Наприклад, В. Ю. Кобринський пропонує групування принципів державного контролю на прикладі сфери національної безпеки: 1) загальноправові принципи; 2) інформаційні; 3) управлінські; 4) фінансово-економічні; 5) приватні [7, с. 69-70]. Наведене групування має певні дискусійні моменти та неточності. Претендуючи на вичерпний перелік, наприклад, у першій групі принципів, де викладено загальноправові принципи, автор не згадує ті принципи, які загалом не викликають дискусій щодо їх віднесення саме до загальноправових (йдеться, наприклад, про принципи справедливості, рівності, гуманізму, демократизму, законності). Група інформаційних принципів виглядала би більш переконливо, якби там зазначалися принципи гласності, публічності, прозорості. Третя група – управлінські принципи – також має окремі дискусійні положення. Так, з-поміж цих принципів названо «взаємодію та відповідальність суб'єктів державного контролю за реалізацію завдань контролю, його належне ресурсне забезпечення». Водночас до загальноправових принципів науковець відносить «відповідальність компетентних посадових осіб за ефективність здійснення контрольної діяльності» – тобто відбулося дублювання принципів. Стосовно груп фінансово-економічних та приватних принципів, то, на наш погляд, вони потребують додаткового обґрунтування.

За критерієм діяльності автор виділяє: 1) загальні принципи діяльності суб'єкта контролю; 2) міжгалузеві принципи державного контролю; 3) галузеві принципи контролю [7, с. 63]. З викладеного не видно, де саме

застосовується «критерій діяльності» та в чому він полягає. На наш погляд, застосування подібних критеріїв не завжди є практично доцільним, адже дуже складно розмежувати галузеві принципи контролю та загальні принципи діяльності суб'єкта контролю. Наприклад, до якої групи відносити плановість, системність, ефективність – до принципів діяльності суб'єкта контролю чи до галузевих принципів контролю? Спірним є запропонований автором опис міжгалузевих принципів державного контролю, що «утворюються синтезом загальних принципів права і державного управління відповідно до предметної специфіки контрольної діяльності». Тобто в одних випадках загальноправові принципи розглядаються як загальні для регулювання всіх суспільних відносин, а в інших – як частина міжгалузевих, що є неправильним, бо не можна змішувати принципи, якщо вже є бажання та потреба їх класифікувати.

В.М. Горшенєв пропонує поділяти принципи контролю на: 1) конституційні; 2) загальнопроцесуальні; 3) спеціалізовані [3, с. 73]. На наш погляд, коли йдеться про всеохоплюючу систему принципів контролю, то варто враховувати і загальноправові принципи, які не завжди є конституційними.

Розмежування принципів організації суб'єктів фінансового контролю та принципів функціонування цих суб'єктів досліджуються, наприклад, Д. С. Роговенком, який поділяє принципи вищих органів фінансового контролю на організаційні (колегіальність, єдиноначальність, системність та плановість), що стосуються загальних засад організації даних органів, та принципи діяльності, на яких базується діяльність рахункових органів (законність, незалежність, об'єктивність та гласність) [12, с. 123].

С. О. Шохін описує принципи організації та діяльності рахункових палат [16, с. 111-177]. Про принципи організації та діяльності інших органів фінансового контролю вже не йдеться.

О. І. Гриценко звертає увагу на принципи побудови системи відповідних органів і принципи їх організації та діяльності [5]. Такі принципи стосуються лише вищих органів фінансового контролю (в Україні – це Рахункова палата). Щодо

інших суб'єктів фінансового контролю, не виділяють спеціальних принципів організації і функціонування.

Висновки. Вважаємо, що принципи публічного фінансового контролю не потрібно класифікувати – їх можна поділити, наприклад, на загальні та внутрішні інституційні. Перша група – *загальні принципи публічного фінансового контролю* – охоплює всі загальні принципи, що застосовуються у фінансовому праві, і принципи публічної фінансової діяльності, оскільки контроль здійснюється у межах контрольної діяльності, яка є видом публічної фінансової діяльності. Друга група – *внутрішні інституційні принципи публічного контролю*. До цієї групи відносимо особливі засади, на яких ґрунтується процес здійснення такого контролю, а також засади організації суб'єктів фінансового контролю та їх функціонування; принципи функціонування вищих органів фінансового контролю.

Література:

1. Базась М.Ф. Методика та організація фінансового контролю: Підручник для студ. вищ. навч. закл. – К. : МАУП, 2004. – 440 с.
2. Гаращук В.М. Теоретико-правові проблеми контролю та нагляду у державному управлінні : дис. ... докт. юрид. наук : 12.00.07 / В.М. Гаращук. – Харків, 2003. – 413 с.
3. Горшенев В.М. Контроль как правовая форма деятельности / В.М. Горшенев, И.Б. Шахов. – М. : Юрид. лит., 1987. – 175 с.
4. Грачева Е.Ю., Хорина Л.Я. Государственный финансовый контроль : Курс лекций. – М. : ТК Велби, Изд-во «Проспект», 2005.
5. Гриценко О.І. Організаційно-правове забезпечення діяльності Рахункової палати : дис.. ... канд. юрид. наук: 12.00.07 / О.І. Гриценко. – К., 2005.
6. Дікань Л.В. принципи фінансового контролю як основа теорії фінансового контролю / Л.В. Дікань // Економіка розвитку. – 2010. – № 4 (56). – С. 8-10.
7. Кобринський В.Ю. Державний контроль у сфері національної безпеки України [Текст] : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / В.Ю. Кобринський. – К., 2008. – 209 с.
8. Ляхова А.И. Принципы процессуального права. Автореф. дис. ... канд. юрид. наук / А.И. Ляхова. – Белгород, 2011. – 22 с.

9. Офіційний сайт Рахункової палати. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.acrada.gov.ua/control/main/ru/publish/article/48380>.

10. Панова І.В. Контрольна діяльність обласних державних адміністрацій у сфері фінансів та бюджету [Текст] : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / І.В. Панова. – Х., 2004. – 190 с.

11. Про схвалення Концепції розвитку державного внутрішнього фінансового контролю на період до 2017 року: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 24 травня 2005 р. № 158 (у редакції розпорядження Кабінету Міністрів України від 22 жовтня 2008 р. № 1347-р) // Офіційний вісник України. – 2005. – № 22. – С. 75. – Ст. 1224.

12. Роговенко Д.С. Правовий статус Рахункової палати України [Текст] : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Д.С. Роговенко. – К., 2007. – 201 с.

13. Савченко Л.А. Правові основи фінансового контролю : навч. посіб. / Л.А. Савченко. – К. : Юрінком Інтер, 2008. – 504 с.

14. Савченко Л.А. Правові проблеми фінансового контролю в Україні : дис. ... докт. юрид. наук: 12.00.07 / Л.А.Савченко. – Х., 2002. – 455 с.

15. Финансовое право : Учебник / Под ред. С.В. Запольского. – М. : Юридическая фирма «Контракт» : Волтерс Клувер, 2011. – 792 с.

16. Шохин С.О. Проблемы и перспективы развития финансового контроля в Российской Федерации. – М. : Финансы и статистика, 1999. – 352 с.

УДК 342.952.2

Тодошак О.В.,
кандидат юридичних наук, доцент
директор Інституту підготовки професійних суддів
Національного університету «Одеська юридична академія»

ОСОБЛИВОСТІ ОСКАРЖЕННЯ ПОСТАНОВ ПРО ПРИТЯГНЕННЯ ДО АДМІНІСТРАТИВНОЇ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ

У статті досліджуються питання, присвячені необхідності удосконалити процедуру оскарження постанов про притягнення