

5. Про оперативно-розшукову діяльність : закон України від 18.02.1992 № 2135-XI // БД «Законодавство України» / ВР України. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2135-12> (дата звернення: 28.03.2018).

6. Про Національну поліцію : закон України від 02.07.2015 № 580-VIII // БД «Законодавство України» / ВР України. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/580-19> (дата звернення: 28.03.2018).

Одержано 11.04.2018



УДК 342.951:[346.2:005.915](477)

Лілія Миколаївна Попова,

*кандидат економічних наук, доцент,
доцент кафедри фінансів та кредиту
Харківського національного університету
будівництва та архітектури*

ПРИНЦИПИ АДМІНІСТРАТИВНО-ФІНАНСОВОГО КОНТРОЛЮ ЗА ПІДПРИЄМНИЦЬКОЮ ДІЯЛЬНІСТЮ

У сучасних умовах здійснення фінансового контролю в Україні, зокрема у сфері підприємницької діяльності, існує низка проблем, що знижують рівень фінансової дисципліни в державі, а саме: недосконалість законодавства, високий рівень «тінізації» економіки, відсутність цілісної системи контролюючих органів тощо. Оскільки вся система фінансового контролю здійснюється у визначених законодавством нормах і правилах, тобто за певними принципами, виникає необхідність у тому, щоб визначити принципи фінансового контролю, що характерні для сучасного розвитку нашої держави. При цьому доцільно взяти до уваги той факт, що всі заходи і процедури фінансового контролю є актами управління, мають адміністративне вираження і оформлення, тобто фінансовий контроль набуває адміністративно-правового характеру та, по суті, є адміністративно-фінансовим.

Для визначення принципів адміністративно-фінансового контролю, перш за все, доцільно з'ясувати, що собою представляє поняття «принцип».

В юридичній літературі принципи (франц. *principes*, від лат. *principium* – начало, основа) розуміються як 1) «основні засади,

вихідні ідеї, що характеризуються універсальністю, загальною значущістю, вищою імперативністю і відображають суттєві положення теорії, вчення, науки, системи внутрішнього і міжнародного права, політичної, державної чи громадянської організації (гуманізм, законність, справедливість, рівність громадян перед законом тощо)», або 2) «внутрішнє переконання людини, що визначає її ставлення до дійсності, суспільних ідей і діяльності (наприклад, принцип правомірної поведінки)» [1]. Принципи права юридична енциклопедія трактує як «керівні засади (ідеї), які визначають зміст і спрямованість правового регулювання суспільних відносин», а значення принципів права полягає у тому, що «вони в стислому вигляді, концентровано відображають найсуттєвіші риси права, є його квінтесенцією, «обличчям» [2].

Тобто в принципах закладене розуміння природи речей та явищ, їх суті, і їх повинні дотримуватись усі, без винятку.

В Інституті публічного права стверджують, що оскільки адміністративний контроль є невід'ємною частиною адміністративного права, то принципами адміністративного контролю можна вважати принципи адміністративного права, які «1) формуються з метою забезпечення прав і свобод людини та громадянина і нормального функціонування громадянського суспільства та держави; 2) установлюють керівні засади-настанови, що визначають найважливіші правила, за якими здійснюється та організується діяльність суб'єктів адміністративного права; 3) характеризуються прогресивністю, засвідчують ідеальні для умов сучасності основоположні засади поведінки суб'єктів адміністративного права, які є реально досяжними». Самі принципи адміністративного права визначають як «основні вихідні, об'єктивно зумовлені та законодавчо закріплені засади, на яких базується діяльність суб'єктів адміністративного права, забезпечуються права та свободи людини і громадянина, нормальне функціонування громадянського суспільства та держави» [3].

Дослідники в сфері фінансового контролю зробили спробу сформулювати систему принципів фінансового контролю, однак на сьогоднішній день відсутній єдиний уніфікований підхід їхнього визначення.

Згідно з Конституцією України [4], діяльність Української держави базується на принципах законності, гласності, плановості.

А оскільки фінансова діяльність є частиною діяльності держави, а фінансовий контроль є невід'ємною частиною фінансової діяльності та властивий усім етапам фінансової діяльності, можна дійти висновку, що вказані принципи притаманні і фінансовій діяльності, і фінансовому контролю.

У законах України «Про основні засади здійснення державного фінансового контролю в Україні» [5], «Про Державну фіскальну службу України» [6], «Про Державну аудиторську службу» [7] та інших, на жаль, немає інформації щодо принципів здійснення фінансового контролю. Не міститься інформації про принципи здійснення фінансового контролю й у постановах Кабінету Міністрів «Про затвердження Положення про Державну фінансову інспекцію України» [8], «Про затвердження Положення про Державну службу фінансового моніторингу України» [9], Наказі Міністерства фінансів України «Про затвердження Стандартів внутрішнього аудиту» [10] та інших законодавчих актах.

У статті 3 закону України «Про Рахункову палату» [11] міститься така інформація, в якій вказано, що діяльність Рахункової палати ґрунтується на принципах законності, незалежності, об'єктивності, безсторонності, гласності та неупередженості. У цій же статті під пунктом 7 зазначається, що «Рахункова палата застосовує у своїй діяльності основні принципи діяльності Міжнародної організації вищих органів фінансового контролю (INTOSAI), Європейської організації вищих органів фінансового контролю (EUROSAI) та Міжнародні стандарти вищих органів фінансового контролю (ISSAI) в частині, що не суперечить Конституції та законам України» [11].

Доцільно зазначити, що основні принципи ISSAI, які видані INTOSAI, представлено в Лімській декларації 1977 року [12], що є важливим документом для всіх вищих органів фінансового контролю (в українському законодавстві не передбачено існування «вищих органів фінансового контролю» – ВОФК), об'єднаних в INTOSAI, незалежно від того, до якої сфери вони належать, на якому рівні розвитку знаходяться, яким чином вони включені в систему управління або як вони організовані. Аналізуючи положення Лімської декларації, можна виділити наступні принципи фінансового контролю: верховенства закону

і демократії; незалежності; фінансової незалежності органів фінансового контролю; доступу до фінансових документів та запиту інформації, що стосується діяльності підконтрольного об'єкта; відповідності контрольних перевірок затвердженій програмі органам фінансового контролю; заохочення до підвищення кваліфікації та рівня професійних знань представників контролюючих органів; міжнародного обміну досвідом; запобігання порушенням; звітності, гласності та публічності тощо. Підсумовуючи положення Лімської декларації та всі вказані вище принципи здійснення фінансового контролю, доцільно виділити принцип невідворотності встановлення відповідальності за скоєні порушення фінансової дисципліни та законності.

На основі Лімської декларації 8 червня 2001 року в місті Києві було прийнято Декларацію про загальні принципи діяльності вищих органів фінансового контролю держав-учасниць СНД (далі – Декларація держав-учасниць СНД) [13]. Необхідно зазначити, що Україна заявила про свій вихід із Співдружності Незалежних Держав у зв'язку з агресією Російської Федерації щодо України та оголошенням «особливого періоду» існування нашої держави. Однак, доречно відзначити, що на відміну від Лімської декларації, в якій не надано визначення вищих органів фінансового контролю держав, а лише вказуються їх повноваження, в Декларації держав-учасниць СНД під вищими органами фінансового контролю були визначені державні органи, головною функцією яких є зовнішній контроль за управлінням державними фінансовими ресурсами і державною власністю в порядку, встановленому національним законодавством. Згідно Декларації держав-учасниць СНД діяльність вищих органів фінансового контролю мала будуватись на принципах законності, незалежності, об'єктивності, компетентності, оперативності, доказовості, гласності, дотримання професійної етики. Проаналізувавши положення Декларації держав-учасниць СНД, можна виділити наступні принципи фінансового контролю: повноти, своєчасності, відповідності встановленим нормативам (стандартам), доцільності, економії та ефективності.

У листопаді 2007 року на XIX Конгресі Міжнародної організації вищих органів фінансового контролю (INTOSAI), що

проходив у Мексиці, було затверджено Мексиканську декларацію. У ній зазначалося, що «за будь-якої здорової демократії кожна країна повинна мати вищі органи фінансового контролю, незалежність якого гарантується законом», і визнавалися вісім основних принципів, що впливають з Лімської декларації, та рішень, прийнятих на XVII Конгресі INTOSAI (в Сеулі, Корея), а саме: 1) наявність відповідної та ефективної конституційної / статутної / правової структури та фактичне застосування положень цієї структури; 2) незалежність Голів та членів ВОФК (в колегіальних інституціях), включаючи гарантію перебування на посаді та судовий імунітет під час виконання своїх обов'язків; 3) достатньо широкі повноваження та повна свобода дій при виконанні функцій ВОФК; 4) необмежений доступ до інформації; 5) право і обов'язок звітування щодо своєї діяльності; 6) самостійність прийняття рішень стосовно змісту та часу написання аудиторських звітів, публікації і розповсюдження звітів; 7) наявність ефективних механізмів реалізації рекомендацій ВОФК; 8) фінансова та управлінська/адміністративна самостійність, наявність (доступність) відповідних людських, матеріальних та грошових ресурсів [14].

Різні фахівці та науковці в сфері фінансового права по-різному визначають принципи фінансового контролю, що є невід'ємною частиною фінансової діяльності. Так, О. М. Бандурка й О. П. Гетманець виділяють наступні принципи фінансового контролю: законності; публічності, гласності, відкритості; розподілу компетенції між законодавчими, виконавчими та судовими органами влади; відповідальності уповноважених суб'єктів; економічної та соціальної спрямованості; економічної безпеки фінансової діяльності держави; єдності цілей фінансової діяльності всіх суб'єктів господарювання; самостійності у встановленні чинних законодавством держави меж фінансової діяльності органів місцевого самоврядування. Автори зазначають, що «спираючись на зазначені принципи, сучасна держава надає своїй фінансовій діяльності відповідної правової форми, а правове регулювання фінансовою діяльністю у країнах з розвинутими ринковими відносинами є провідною формою державного керівництва економікою» [15, с. 67].

Розглядаючи принципи фінансового контролю, Л. А. Савченко вказує, що «такі принципи, як законність, гласність і плановість, властиві фінансовій діяльності та фінансовому контролю, але в той же час для фінансового контролю характерні ще й спеціальні принципи, основні з них ще у 1977 році були закріплені у Лімській декларації керівних принципів контролю». До таких принципів учена відносить незалежність, об'єктивність, компетентність і гласність [16, с. 8].

Мацелик М. О. виділяє наступні принципи фінансового контролю: 1) законність; 2) об'єктивність; 3) поєднання публічних та приватних інтересів; 4) розмежування контрольних повноважень між суб'єктами; 5) повнота охоплення об'єкта контролю; тобто розповсюджуються на підприємства всіх форм власності – як на неналежно працюючі підприємства, так і ті, що мають позитивні результати в господарській діяльності; 6) достовірність інформації, на основі якої проводиться контроль; 7) безперервність та систематичність; 8) превентивність контрольних дій – задля запобігання відхилень від установлених фінансово-правовими нормами приписів; 9) обґрунтованість; 10) плановість та строковість; 11) дієвість, ефективність та результативність; 12) оперативність, 13) цілеспрямованість; 14) безпосередність; 15) гласність контрольних дій (за винятком окремих напрямків контролю); 16) відповідальність за наслідки контрольних дій [17].

Якщо ж розглядати принципи здійснення адміністративно-фінансового контролю саме за підприємницькою діяльністю, доцільно враховувати особливості здійснення підприємництва та основні принципи підприємницької діяльності.

Основними принципами підприємницької діяльності є: 1) вільний вибір підприємцем видів підприємницької діяльності; 2) самостійне формування підприємцем програми діяльності, вибору постачальників і споживачів продукції, що виробляється, залучення матеріально-технічних, фінансових та інших видів ресурсів, використання яких не обмежено законом, встановлення цін на продукцію та послуги відповідно до закону; 3) вільний найм працівників підприємцем; 4) комерційний розрахунок та власний комерційний ризик; 5) вільне розпорядження прибутком, що залишається у підприємця після сплати податків, зборів

та інших платежів, передбачених законом; б) самостійне здійснення підприємцем зовнішньоекономічної діяльності, використання підприємцем належної йому частки валютної виручки на свій розсуд [18].

Таким чином, аналізуючи нормативно-правове забезпечення адміністративно-фінансового контролю, наукові здобутки численних вчених та фахівців, можна дійти висновку про численну кількість та багатоманітність принципів здійснення контролю. А відсутність чіткого визначення деяких понять породжує різні їх тлумачення та, відповідно, створює суперечності стосовно легітимності здійснення контрольної діяльності. Тому найважливішим завданням при здійсненні адміністративно-фінансового контролю є упорядкування норм, що регулюють фінансово-контрольну діяльність. Таке упорядкування може виключити дублювання повноважень відповідних органів, закріпити за кожним з цих органів стандарти їх діяльності при проведенні тієї чи іншої форми контролю, а також визначити можливі методи контролю. Крім того, розкриваючи принципи адміністративно-фінансового контролю за підприємницькою діяльністю, доцільно керуватися основними принципами та особливостями здійснення такої діяльності.

Список бібліографічних посилань

1. Принципи // Юридична енциклопедія / редкол.: Шемшученко Ю. С. та ін. URL: <http://leksika.com.ua/legal/prin-pyat/> (дата звернення: 06.04.2018).
2. Принципи права // Юридична енциклопедія / редкол.: Шемшученко Ю. С. та ін. URL: http://leksika.com.ua/15751017/legal/printsipi_prava (дата звернення: 06.04.2018).
3. Принципи адміністративного права // Інститут публічного права : сайт. URL: http://sipl.com.ua/?page_id=1517 (дата звернення: 06.04.2018).
4. Конституція України : закон України від 28.06.1996. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 30. Ст. 141.
5. Про Державну контрольно-ревізійну службу в Україні : закон від 26.01.1993 № 2939-12 // База даних (БД) «Законодавство України» / Верховна Рада (ВР) України. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2939-12/ed19930126> (дата звернення: 06.04.2018).
6. Про Державну фіскальну службу України : постанова Кабінету Міністрів України № 236 від 21 травня 2014 р. // БД «Законодавство України» / ВР України. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/236-2014-p> (дата звернення: 06.04.2018).

7. Положення про Державну аудиторську службу України : затв. постановою Кабінету Міністрів України від 03.02.2016 № 43 // БД «Законодавство України» / ВР України. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/43-2016-п> (дата звернення: 06.04.2018).

8. Про затвердження Положення про Державну фінансову інспекцію України : постанова Кабінету Міністрів України від 06.08.2014 № 310 // БД «Законодавство України» / ВР України. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/310-2014-п> (дата звернення: 06.04.2018).

9. Про затвердження Положення про Державну службу фінансового моніторингу України : постанова Кабінету Міністрів України від 29.07.2015 № 537 // БД «Законодавство України» / ВР України. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/537-2015-п> (дата звернення: 06.04.2018).

10. Про затвердження Стандартів внутрішнього аудиту : наказ М-ва фінансів України від 04.10.2011 № 1247 // БД «Законодавство України» / ВР України. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1219-11> (дата звернення: 06.04.2018).

11. Про Рахункову палату : закон від 02.07.2015 № 576-19 // БД «Законодавство України» / ВР України. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/576-19> (дата звернення: 06.04.2018).

12. International Standards of Supreme Audit Institutions. INTOSAI Guidance for good Governance // ISSAI. URL: http://www.issai.org/en_us/site-issai/issai-framework/ (дата звернення: 06.04.2018).

13. Декларація про загальні принципи діяльності вищих органів фінансового контролю держав-учасниць СНД : від 08.06.2001 № 997_a40 // БД «Законодавство України» / ВР України. URL: http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/997_a40 (дата звернення: 06.04.2018).

14. Мексиканська декларація про незалежність вищих органів фінансового контролю (ISSAI 10), XIX Конгрес INTOSAI, листопад 2007 року, м Мехіко, Мексиканські Сполучені Штати // Рахункова палата України : офіц. сайт. URL: http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:quknsyK9444J:www.ac-rada.gov.ua/control/main/uk/publish/article/1013545%3Fcat_id%3D32836+&cd=1&hl=ru&ct=clnk&gl=ua (дата звернення: 06.04.2018).

15. Фінансове право : підручник / Ю. М. Жорнокуй, О. В. Кашкарьова, Т. В. Колесник та ін. ; за заг. ред. О. М. Бандурки та О. П. Гетманець. Харків : Екограф, 2015 500 с.

16. Савченко Л. А. Правові проблеми фінансового контролю в Україні : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.07. Харків, 2002. 42 с.

17. Мацелик М. О. Фінансове право: навч. посіб. / М. О. Мацелик, Т. О. Мацелик, В. А. Пригоцький ; за ред. В. К. Шкарупи. Київ : Знання, 2011. 815 с.

18. Господарський кодекс України : закон України від 16.01.2003 № 436-IV // БД «Законодавство України» / ВР України. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/436-15> (дата звернення: 06.04.2018).

Одержано 23.04.2018



УДК 340.15(477)

Галина Олегівна Прохорченко,

*асистент кафедри управління експлуатаційною роботою
Українського державного університету залізничного транспорту*

ДЕЯКІ ПИТАННЯ РОЗВИТКУ ПЕРЕВІЗНОГО ПРОЦЕСУ НА ВІТЧИЗНЯНИХ ЗАЛІЗНИЦЯХ

Одним з найважливіших показників рівня розвитку залізничного транспорту завжди був і залишається обсяг пасажиропотоку. Але пасажирські перевезення вирішують, в основному, соціальні завдання, які диктуються потребами мільйонів людей у масовому і доступному виді транспорту. Протягом півтора сторіччя відкриття нових природних копалин, будівництво промислових гігантів призводило до своєрідних «проривів» в розвитку царської Росії, а відтак колишнього СРСР і України, в тому числі, за рахунок збільшення протяжності залізниць і постійного нарощування обсягів вантажів, що перевозяться: сировини, обладнання, будматеріалів, продовольства тощо. Потребу у перевезеннях великих мас вантажів на далекі відстані визначили і природні особливості країни: головні паливно-сировинні бази розміщені у її східних районах, а переробна промисловість сконцентрована у центральній частині України. Власне для інтенсифікації перевізного процесу в основному створювалися у XIX ст. залізниці: Санкт-Петербург-Москва (Миколаївська залізниця) і Транссибірська магістраль, а у XX ст. – Турксиб, БАМ та інші ключові магістралі. Звичайно «піонером» для перевезення вантажів в Російській імперії слід вважати Миколаївську залізницю.

У 1837 р. між Петербургом і Павловськом була побудована перша в Росії залізниця громадського користування – Царсько-сільська. На відміну від черепанівської залізниці, ця залізниця мала багато в чому розважальний характер, розглядалася як ди-ковинний атракціон для багатой публіки, що, між іншим, з роками