

## ЮРИСДИКЦІЙНІ ПОВНОВАЖЕННЯ ОРГАНІВ ФІНАНСОВОГО КОНТРОЛЮ

## JURISDICTION OF FINANCIAL CONTROL BODIES

Шопіна І.М., д.ю.н., професор,  
професорка кафедри адміністративно-правових дисциплін  
Інститут права Львівського університету внутрішніх справ  
Міністерства внутрішніх справ України

З'ясовано, що юрисдикційні повноваження органів фінансового контролю уявляють собою інструмент досягнення цілей контролю – забезпечення сталого функціонування сфери фінансових правовідносин на принципах законності та раціональності витрачання коштів державного та місцевих бюджетів, позабюджетних надходжень та публічної власності. За своїм змістом такі повноваження включають три групи: а) норми, якими встановлюється мета, принципи, правові та морально-етичні стандарти фінансово-контрольної діяльності; б) норми, якими визначається право суб'єктів контролю на доступ до документальних, інформаційно-комунікаційних, фінансових, матеріально-технічних та інших ресурсів об'єктів контролю; в) норми заборонного та обмежувального характеру, у тому числі антикорупційні, які визначають можливості дій суб'єктів та об'єктів фінансового контролю під час проведення контрольних заходів.

Поняття фінансового контролю у широкому розумінні сформульовано як інструмент публічного адміністрування, який застосовується для отримання об'єктивних даних про законність та раціональність витрачання коштів державного та місцевих бюджетів, позабюджетних надходжень та використання публічної власності.

Визначено, що інститути громадянського суспільства, які виконують функції фінансового контролю, можуть мати два принципово відмінних види правового статусу: ординарний та спеціальний.

Поняття фінансового контролю у вузькому розумінні визначено як діяльність державних та муніципальних органів, спрямовану на встановлення відповідності правовим приписам рішень посадових осіб органів публічної влади, підприємств, організацій та установ державної, муніципальної та змішаної власності, спрямованих на використання ними фінансових ресурсів. Юрисдикційні повноваження органів фінансового контролю уявляють собою комплекс їх прав та обов'язків, спрямованих на створення умов для додержання об'єктами контролю правових приписів та притягнення до юридичної відповідальності винних у порушенні законодавства суб'єктів із відшкодуванням шкоди, спричиненої юридичним та фізичним особам.

**Ключові слова:** фінансовий контроль, юрисдикційні повноваження, органи фінансового контролю, корупція, доброчесність, фінансові правовідносини, фінансові ресурси, фінансовий моніторинг, адміністративно-юрисдикційна діяльність.

The article found out that the jurisdictional powers of financial control bodies represent a tool for achieving the goals of control – ensuring the stable functioning of the sphere of financial relations based on the principles of legality and rationality of spending funds from state and local budgets, extra budgetary revenues and public property. According to their content, such powers include three groups: a) norms that establish the purpose, principles, legal and moral and ethical standards of financial and control activities; b) norms defining the right of control subjects to access documentary, informational, communication, financial, material and technical and other resources of control objects; c) norms of a prohibitive and restrictive nature, including anti-corruption norms, which determine the possibilities of actions of subjects and objects of financial control during control measures.

The concept of financial control in a broad sense is formulated as a tool of public administration, which is used to obtain objective data on the legality and rationality of spending state and local budgets, extra budgetary revenues and the use of public property.

It is argued that institutions of civil society that perform the functions of financial control can have two fundamentally different types of legal status: ordinary and special.

The concept of financial control in the narrow sense is defined as the activity of state and municipal bodies, aimed at establishing compliance with legal prescriptions of decisions of officials of public authorities, enterprises, organizations and institutions of state, municipal and mixed ownership, aimed at their use of financial resources. The jurisdictional powers of financial control bodies represent a complex of their rights and obligations, aimed at creating conditions for compliance by the objects of control with legal prescriptions and bringing to legal responsibility subjects guilty of violating the legislation with compensation for damage caused to legal entities and individuals.

**Key words:** financial control, jurisdictional powers, financial control bodies, corruption, integrity, financial legal relations, financial resources, financial monitoring, administrative and jurisdictional activity.

**Постановка проблеми.** Фінансовий контроль відіграє надзвичайно важливу роль у забезпеченні сталості демократичних відносин у будь-якій правовій державі. Об'єктивне спостереження за законністю дій органів публічної влади, раціональністю використання ними коштів державного та місцевих бюджетів виступає запорукою доброчесності посадових осіб та слугує надійним інструментом зменшення корупційних ризиків в їх діяльності.

Правовий режим воєнного стану вніс суттєві зміни у діяльність органів державної влади та місцевого самоврядування. Збільшилася частка делегованих повноважень посадових осіб, що, з одного боку, цілком відповідає завданням підвищення ефективності відсічі російській збройній агресії, але, з іншого боку, збільшує вплив корупційних ризиків у системі публічного адміністрування. З огляду на вказане потребує свого вирішення проблема відповідності стандартів фінансового контролю новим викликам. Разом із недостатньою дослідженістю проблематики юрисдикційних повноважень органів фінансового контролю вказане обумовлює актуальність цієї статті.

**Мета статті** – визначити поняття та особливості юрисдикційних повноважень органів фінансового контролю.

**Аналіз останніх публікацій і досліджень.** Сутність фінансового контролю та повноваження функціонуючих у вказаній сфері органів розглянула у своїх працях Л. Савченко, яка заклала теоретичні підвалини даної проблематики і сформулювала основні принципи та закономірності, притаманні здійсненню вказаного виду контролю [1]. Повноваження органів фінансового контролю розглядали у своїх роботах М. Глух і О. Мельник, які звертають увагу на те, що повноваження фінансового контролю є надійним засобом забезпечення належної діяльності контролюючих суб'єктів, а також на наявність у повноваженнях органів фінансового контролю необхідних нормативно-врегульованих засобів для реалізації контрольних повноважень [2]. Е. Дмитренко звертає увагу на те, що фінансовий контроль здійснює значна кількість органів, повноваження яких часто дублюються, наприклад, до таких органів належить Рахункова палата України [3]. В. Піхоцький дослідив особливості функціонування системи державного фінансового контролю та окреслив напрями її удосконалення [4]. Разом з тим юрисдикційні повноваження органів фінансового контролю, актуальні для правового режиму воєнного стану, ще не знайшли широкого висвітлення у теоретико-

методологічних працях, що обумовлює спрямованість наукового пошуку.

**Виклад основного матеріалу.** Фінансовий контроль в його широкому розумінні охоплює всю діяльність органів публічної влади, а також суб'єктів делегованих повноважень, які фінансуються із державного та місцевих бюджетів, а також мають особливий порядок фінансування, який включає донорську допомогу іноземних держав, міжнародних організацій та приватних осіб. Після початку повномасштабної російської збройної агресії та збільшення масштабів надання нашої державі міжнародної фінансової допомоги у різних її формах в Україні впроваджено нові контрольні інструменти. Так, Агентство США з міжнародного розвитку (USAID) залучило незалежну третю сторону для нагляду за використанням коштів США, що йдуть на підтримку України. Для нагляду за витрачанням грошей створили Міжвідомчу робочу групу, яка складається з офісів трьох генеральних інспекторів Міністерства оборони США, Державного департаменту та USAID. Також до нагляду за фінансовою допомогою США Україні долучені й інші генеральні інспектори наглядових американських урядових організацій. До Міжвідомчої робочої групи з нагляду в Україні також входять 17 розвідувальних організацій. Вказані суб'єкти виявляють, координують та супроводжують розслідування фактів шахрайства і корупції, а також координують заходи для виявлення та стримування злочинців, які незаконно використовуватимуть допомогу уряду США України [5].

Втім, існує й більш вузьке розуміння фінансового контролю, яке акцентує увагу на правовому статусі його суб'єктів та їх належності до системи державної влади. Фінансовий контроль у його вузькому розумінні стосується функціонування спеціально створених для його здійснення органів, а також правоохоронних органів відповідно до визначеної законодавством підслідності. Правовий статус таких органів включає юрисдикційні повноваження, необхідні для здійснення фінансового контролю. Інститут фінансового контролю носить комплексний характер, в ньому присутні норми конституційного, фінансового, адміністративного, цивільного, цивільного процесуального, кримінального, кримінального процесуального та деяких інших галузей права. Для того, щоб запобігти еkleктичному використанню наукової методології, зосередимо увагу на тих юрисдикційних повноваженнях суб'єктів фінансового контролю, які визначено нормами адміністративного права.

Понятійний ряд проблематики адміністративно-юрисдикційної діяльності активно досліджувався українськими вченими, які неодноразово намагалися сформулювати власне визначення цього феномену. Слід відзначити велику роль у напрацюванні термінологічного апарату у досліджуваній сфері Т. Кузьменко і В. Колпакова, якими було виокремлено три основні види адміністративної юрисдикції: адміністративно-регулятивна, тобто компетенція щодо вирішення адміністративних справ, що виникають за іншими, крім виникнення спору про право і вчинення адміністративного правопорушення, підставами (справи про видачу ліцензій, державну реєстрацію транспортних засобів тощо); адміністративно-деліктна, тобто компетенція щодо вирішення справ про адміністративні проступки, за здійснення яких передбачається накладання адміністративних стягнень; адміністративно-судочинна, тобто компетенція адміністративних судів щодо вирішення відповідних спорів [6, с. 50]. Такий широкий підхід дозволяв віднести до сфери адміністративно-юрисдикційної діяльності у тому числі й надання адміністративних послуг (у вигляді видачі ліцензій, реєстрації транспортних засобів тощо). Разом з тим питання щодо належності до адміністративно-юрисдикційної діяльності контрольних заходів залишалося відкритим – адже надзвичайно широкий характер категорії «компетенція щодо вирішення адміністративних справ, що виникають за іншими, крім виникнення спору про право і вчинення адміністративного правопорушення, підставами» [6, с. 50] не давав змоги

відповісти на це питання однозначно. Втім, вказаний розподіл адміністративно-юрисдикційної діяльності на три види давав змогу системно підійти до її сутності, не ототожнюючи її із застосуванням засобів примусу.

Інші підходи, що склалися у науці адміністративного права та процесу, переважно містять розуміння досліджуваного виду діяльності у вузькому аспекті. Так, В. Бердник вважає, що адміністративно-юрисдикційна діяльність – це діяльність компетентних органів щодо застосування заходів адміністративно-правового примусу у зв'язку з адміністративним публічним спором, а також у зв'язку із вчиненням адміністративним правопорушенням [7, с. 392], виділяючи як умови здійснення вказаної діяльності вчинення адміністративного делікту або наявність публічного спору. Л. Серватюк визначає адміністративно-юрисдикційну діяльність органів Державної прикордонної служби України як окрему, відносно самостійну, підзаконну, державно-владну діяльність, яка врегульована нормами адміністративного права та пов'язана з розглядом і вирішенням підвідомчих їм справ про адміністративні правопорушення з метою забезпечення належного правопорядку й необхідного режиму безпеки на кордоні та в державі, а також здійснення інших адміністративно-юрисдикційних повноважень забезпечуючого характеру відповідно до норм діючого законодавства [8]. Наявність такої підстави початку адміністративно-юрисдикційної діяльності, як спор про право, у даному визначенні не простежується, разом з тим слід звернути увагу на наявність «інших повноважень забезпечуючого характеру» [8], до яких, за певних умов, може бути віднесена й контрольна діяльність.

Б. Шведа вважає, що адміністративно-юрисдикційна діяльність – це урегульовані нормами адміністративно-процесуального права суспільні відносини, що виникають у межах розв'язання правового спору (конфлікту) під час розгляду справи про адміністративне правопорушення, спорів публічно правового характеру між фізичними та юридичними особами та органами публічної влади щодо розгляду скарг громадян, дисциплінарні провадження, провадження у зв'язку із застосуванням заходів адміністративного примусу, зокрема адміністративного попередження й адміністративного припинення [9, с. 421].

С. Ф. Константинов визначає адміністративно-юрисдикційну діяльність поліції як визначений законом порядок здійснення процесуальної діяльності, пов'язаної з виявленням, припиненням правопорушення, порушенням, розслідуванням, розглядом і вирішенням справ про адміністративні правопорушення, винесенням по них законних і об'єктивних постанов про адміністративну відповідальність та їх виконанням [10].

Вирішення проблеми визначення сутності адміністративно-юрисдикційної діяльності має базуватися перш за все на з'ясуванні парадигми відносин між особою і державою. Існує декілька концепцій таких відносин, найбільш полярні з яких можна звести до двох основних. Відповідно до державницької концепції інтенції держави є первинними, особистість повинна завжди виконувати державну волю, навіть якщо це спричиняє шкоду її життю, здоров'ю та інтересам. Відповідно, важливим завданням держави є примуслення людини до здійснення дій, які не охоплюються інтересами та бажаннями особистості, і найголовнішою складовою юрисдикційних повноважень органів публічної влади є державний примус у різноманітних формах. Саме державницька концепція, розвинута у роботах російських адміністративістів, була плідно використана для становлення інституту адміністративно-юрисдикційної діяльності у вітчизняній науці.

Людиноцентристська концепція передбачає вторинний характер держави та її органів у встановленні публічної безпеки і правопорядку у суспільстві. Такі безпека та правопорядок досягаються завдяки бажанню людини та громадянина добровільно виконувати правові приписи для забезпечення сталої життєдіяльності, розвитку, задоволення своїх потреб та інтересів. Відповідно, адміністративна юрисдикція органів

публічної влади має своєю першочерговою метою сприяння добровільному додержанню населенням вимог правових актів, схвалення такої поведінки, створення позитивних стимулів для її розповсюдження. І лише у разі відмови окремих осіб додержуватися вимог закону, виникає потреба у застосуванні заходів примусу та настання юридичної відповідальності. Досить вдало такі відносини описані у роботах професора В. Венедиктова, присвяченим позитивній юридичній відповідальності у трудовому праві України [11].

Заслуговує на увагу, що пошук критеріїв, на підставі яких можна виокремити види юрисдикції, притаманні не лише українській правовій науці. Болгарська дослідниця С. Янкулова у своїй монографії «Адміністративна юрисдикція», виданій у 2021 році, розглядає два основні види адміністративної юрисдикції – правоохоронну, яка передбачає вирішення правових спорів, пов'язаних з правоохоронною діяльністю, і діяльність з адміністративного санкціонування, що має більш широкий характер і не передбачає застосування заходів примусу [12].

Слід також відзначити, що правова доктрина деяких держав сталої демократії передбачає, що концепція адміністративної юрисдикції має своїм центральним елементом судовий нагляд над державною владою, що передбачає у тому числі притягнення посадових осіб держави до відповідальності з відшкодуванням ними шкоди, спричиненої їх діями громадянам та юридичним особам приватного права, про що, із посиланнями на історичні джерела, досить переконливо пише М. Леванс [13, с. 23]. Досить цікавим уявляється співвіднесення цієї людиноцентристської західноєвропейської позиції з карально-примусовими конотаціями адміністративної юрисдикції по відношенню до власних громадян в українській науці адміністративного права і процесу.

Отже, юрисдикційні повноваження органів фінансового контролю уявляють собою інструмент досягнення цілей контролю – забезпечення сталого функціонування сфери фінансових правовідносин на принципах законності та раціональності витрачання коштів державного та місцевих бюджетів, позабюджетних надходжень та публічної (державної та муніципальної) власності. За своїм змістом такі повноваження включають три групи норм: а) норми, якими встановлюється мета, принципи, правові та морально-етичні стандарти фінансово-контрольної діяльності; б) норми, якими визначається право суб'єктів контролю на доступ до документальних, інформаційно-комунікаційних, фінансових, матеріально-технічних та інших ресурсів об'єктів контролю; в) норми заборонного та обмежувального характеру, у тому числі антикорупційні, які визначають можливості дій

суб'єктів та об'єктів фінансового контролю під час проведення контрольних заходів.

**Висновки та пропозиції.** Поняття фінансового контролю у широкому розумінні можна сформулювати як інструмент публічного адміністрування, який застосовується для отримання об'єктивних даних про законність та раціональність витрачання коштів державного та місцевих бюджетів, позабюджетних надходжень та використання публічної (державної та муніципальної) власності. Коло суб'єктів фінансового контролю у широкому розумінні є достатньо розгалуженим – базуючись на положеннях ч. 1 ст. 38 Конституції України, а також на положеннях законодавства про доступ до публічної інформації, можна стверджувати, що будь-який громадянин, за наявності його вільного волевиявлення, може бути суб'єктом фінансового контролю. Інститути громадянського суспільства, які виконують функції фінансового контролю, можуть мати два принципово відмінних види правового статусу: ординарний, який не передбачає надання їм спеціальних контрольних повноважень, і спеціальний, який передбачає надання делегованих контрольних повноважень. Делеговані повноваження передбачають полегшений доступ до різного виду відомостей та даних про фінансову та іншу діяльність об'єкта контролю, однак не включають заходи примусу. Прикладом інституту громадянського суспільства з делегованими фінансово-контрольними повноваженнями можуть бути громадські антикорупційні ради при органах публічної влади. Відповідно, вказані вище суб'єкти фінансового контролю у його широкому розумінні володіють усіченим варіантом повноважень.

Поняття фінансового контролю у вузькому розумінні можна сформулювати як діяльність державних та муніципальних органів, спрямовану на встановлення відповідності правовим приписам рішень посадових осіб органів публічної влади, підприємств, організацій та установ державної, муніципальної та змішаної власності, спрямованих на використання ними фінансових ресурсів. Суб'єкти фінансового контролю у його вузькому розумінні представляють органи фінансового контролю – спеціальні установи, що створені з метою здійснення контрольних функцій у сфері фінансово-правових відносин. Юрисдикційні повноваження органів фінансового контролю уявляють собою комплекс їх прав та обов'язків, спрямованих на створення умов для додержання об'єктами контролю правових приписів та притягнення до юридичної відповідальності винних у порушенні законодавства суб'єктів із відшкодуванням шкоди, спричиненої юридичним та фізичним особам.

#### ЛІТЕРАТУРА

1. Савченко Л.А. Правові проблеми фінансового контролю в Україні : моногр. Ірпінь : Акад. держ. подат. служби України, 2001. 407 с.
2. Глух М. В., Мельник О. П. Функціонально-процесуальні гарантії діяльності органів державного фінансового контролю. *Міжнародний юридичний вісник: актуальні проблеми сучасності (теорія та практика)*. 2018. № 3–4. С. 95–101.
3. Дмитренко Е.С. Сучасний погляд на роль фінансового контролю у протидії порушенням фінансового законодавства. *Бюлетень Міністерства юстиції України*. 2015. № 4 (162). С. 105–111.
4. Піхоцький В. Ф. Функціонування системи державного фінансового контролю та її удосконалення. Демократичне врядування. 2012. № 10. URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/DeVr\\_2012\\_10\\_25](http://nbuv.gov.ua/UJRN/DeVr_2012_10_25).
5. Хто і як перевіряє використання Україною допомоги США. URL: <https://www.radiosvoboda.org/a/dopomoha-ssha-hroshi-zbroya-audyt/32259912.html>
6. Кузьменко О.В. Адміністративна юстиція в Україні: навч. посіб. / Київ: Атіка, 2007. 167 с.
7. Бердник В. Юрисдикційна діяльність адміністративних комісій за адміністративно-деліктним законодавством України. *Публічне право*. 2012. № 3 (7). С. 391–395.
8. Серватюк Л.В. Адміністративно-юрисдикційна діяльність органів Державної прикордонної служби України: Дис. ...канд.юрид наук: 12.00.07. Київ, 2008. 212 с.
9. Шведа Б.В. Специфіка судового розсуду в адміністративно-юрисдикційному процесі. *Аналітично-порівняльне правознавство*. 2023. № 1. С. 421–425.
10. Адміністративно-юрисдикційна діяльність поліції: Навчальний посібник. /Константінов С.Ф., Братель С.Г. та ін. Київ : Центр учбової літератури, 2016. 336 с.
11. Венедиктов В. С. Юридична відповідальність працівників ОВС України : монографія. Харків: Вид-во Нац. ун-ту внутр. справ, 2003. 320 с.
12. Yankulova S. Administrative Jurisdictions. Sofia: Mont, 2021. 288 p.
13. Lewans M. Administrative Law and Judicial Deference. Oxford, 2016. 249 p.