

УДК 342.59

DOI <https://doi.org/10.24144/2307-3322.2023.80.1.96>

ПУБЛІЧНІ ПОСЛУГИ ЯК ОБ'ЄКТ ФІНАНСОВОГО КОНТРОЛЮ

Шопіна І.М.,
*доктор юридичних наук, професор,
професор кафедри адміністративно-правових дисциплін
Інституту права
Львівського державного університету внутрішніх справ
ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-3334-7548>
e-mail: shopina.i.m@gmail.com*

Шопіна І.М. Публічні послуги як об'єкт фінансового контролю.

Мета статті – визначити сутність публічної послуги як об'єкта фінансового контролю.

У статті визначено, що надання державними і муніципальними установами публічних послуг потребує витрачання значних обсягів коштів з державного та місцевих бюджетів. Розпорядження великими обсягами коштів породжує корупційні ризики, які здійснюють свій негативний вплив на добросесну поведінку посадових осіб органів державної та муніципальної влади.

Акцентовано увагу на тому, що оформлений в вигляді волевиявлення фізичної або юридичної особи, формально виражений публічний інтерес є підставою для надання публічної послуги.

З'ясовано, що фінансовий контроль за наданням публічних послуг має своєю метою оперативне отримання об'єктивної та достовірної інформації про діяльність органів державної влади та місцевого самоврядування, до компетенції яких віднесено або самостійне надання вказаних послуг, або їх делегування іншим суб'єктам. При цьому коло питань, які мають бути вирішені суб'єктами проведення фінансового контролю, має, на нашу думку, включати визначення правомірності надання публічної послуги, надання її в рівному обсязі та рівної якості різним суб'єктам, а також законність надання цієї послуги з огляду на правові підстави такого надання та доцільність здійснених при цьому часових, людських та матеріальних витрат державного або місцевих бюджетів.

Зроблено висновок, що публічні послуги як об'єкт фінансового контролю уявляють собою результат дій органів державної влади, місцевого самоврядування або інших суб'єктів (на основі делегованих повноважень), спрямованих на реалізацію публічного інтересу фізичних або юридичних осіб. Такий результат завжди має визначену економічну вартість у вигляді витрачених на вказані дії фінансових, часових та людських ресурсів публічних адміністрацій – надавачів послуг. Заходи фінансового контролю мають на меті визначити доцільність та законність таких витрат, а також співвідношення між означеними витратами та якістю наданої послуги.

Ключові слова: публічні послуги, державні послуги, муніципальні послуги, адміністративні послуги, юрисдикційні повноваження, адміністративно-юрисдикційна діяльність, фінансовий контроль.

Shopina I.M. Public Services as an Object of Financial Control.

The purpose of the article is to determine the essence of a public service as an object of financial control.

The article determines that the provision of public services by state and municipal institutions requires the expenditure of significant amounts of funds from state and local budgets. Disposal of large amounts of funds gives rise to corruption risks, which have a negative impact on the integrity of officials of state and municipal authorities.

Attention is focused on the fact that formally expressed public interest, formalized in the form of an expression of will of an individual or legal entity, is the basis for the provision of a public service.

Arguments are given that financial control over the provision of public services is aimed at promptly obtaining objective and reliable information about the activities of state authorities and local self-

government, whose competence includes either the independent provision of these services or their delegation to other entities. At the same time, the range of issues that must be resolved by the subjects of financial control should, in our opinion, include determining the legality of providing a public service, providing it in equal volume and equal quality to different entities, as well as the legality of providing this service, taking into account the legal basis of such provision and feasibility of temporary, human and material expenses of state or local budgets.

The conclusion is made that public services as an object of financial control are the result of actions of state authorities, local government or other entities (based on delegated powers) aimed at realizing the public interest of individuals or legal entities. Such a result always has a certain economic value in the form of financial, time and human resources of public administrations. Financial control measures should determine the feasibility and legality of such expenses, as well as the relationship between these costs and the quality of the service provided.

Key words: public services, public services, municipal services, administrative services, jurisdictional powers, administrative jurisdictional activities, financial control.

Постановка проблеми. Протягом трьох десятиліть існування незалежної Української держави відбулася кардинальна трансформація відносин у сфері публічного управління. Державно-владний підхід до відносин з людиною і громадянином змінився концепцією сервісної держави, призначеної задовольняти потреби та інтереси фізичних та юридичних осіб. Повномасштабна російська збройна агресія певною мірою вплинула на роль принципу людиноцентризму в системі публічного управління, однак не скасувала його значущість. Відносини між державою і людиною продовжують розглядатися з позиції покладання на публічні адміністрації обов'язку щодо надання публічних послуг, що поєднується з покладанням низки обов'язків і на громадянина, у тому числі й військового обов'язку.

Надання державними і муніципальними установами публічних послуг потребує витрачання значних обсягів коштів з державного та місцевих бюджетів. Розпорядження великими обсягами коштів породжує корупційні ризики, які здійснюють свій негативний вплив на добросовісну поведінку посадових осіб органів державної та муніципальної влади. Разом з тим, з огляду на суперечності щодо змісту самої категорії «публічна послуга» взаємозв'язки між наданням публічних послуг і здійсненням фінансового контролю за їх наданням досліджені ще недостатньо. Вказане обумовлює актуальність теми цієї статті, присвяченій розкриттю сутності фінансового контролю за суб'єктами, які надають публічні послуги.

Аналіз останніх досліджень та публікацій. Проблеми сутності публічних послуг останнім часом привертають увагу українських дослідників, які намагаються розкрити їх сутність та значення для системи публічного управління. Так, О. Кахович і Л. Тимченко ототожнюють публічні послуги з послугами загального інтересу, теорія про які розроблена в європейській правовій доктрині, і відносять до основних ознак вказаних послуг наступні: 1) надання цих послуг становить загальний (публічний) інтерес, тобто вони надаються всьому суспільству або широкій чітко невизначеній групі людей; 2) обов'язком держави є забезпечення однакової якості надання публічних послуг; 3) кожен громадянин повинен мати рівний доступ до цих послуг; 4) послуги, що становлять загальний інтерес, можуть надаватися як приватними установами підприємствами, так і органами державної влади чи місцевого самоврядування, проте останні завжди є відповідальними за дотримання певного і відповідного рівня якості цих послуг; 5) споживач має можливість оскаржити до вищого органу чи суду неправомірні дії стосовно неякісного надання чи взагалі ненадання публічних послуг [1, с. 86]. О.В. Кришевич та А.В. Савченко вважають, що підставами віднесення певних послуг до публічних є те, що: вони є загальнодоступними, і тому надаються на звернення будь-якої особи; правом їх надання осіб, які здійснюють певну професійну діяльність, наділяють органи держави чи місцевого самоврядування; на відміну від суто професійних, ці послуги мають юридично значущий характер, оскільки підтверджують чи посвідчують певні події, явища, або факти, які породжують чи здатні породити наслідки правового характеру; при наданні таких послуг зазначені особи здійснюють організаційно-розпорядчі чи адміністративно-господарські функції, але не належать при цьому до службових осіб чи найманих працівників юридичних осіб публічного і приватного права [2, с. 862]. А. Гнатовська розкриваючи правову природу публічної послуги, пропонує визначати її як добровільне в силу закону взаємодію фізичної особи або юридичної особи (заявника) з органом державної влади або його посадовою особою, здійс-

нюване на підставі запиту заявника та з метою реалізації суб'єктивних прав заявника [3, с. 38]. Напрацювання українських вчених дали змогу виокремити суттєві ознаки публічної послуги, провести розмежування між публічними і державними послугами, встановити коло суб'єктів їх надання. Разом з тим фінансовий контроль у сфері надання публічних послуг ще недостатньо досліджений на теоретико-доктринальному рівні, що обумовлює актуальність теми цієї статті.

Мета статті – визначити сутність публічної послуги як об'єкта фінансового контролю.

Вклад основного матеріалу дослідження. В процесі життєдіяльності фізичних осіб і функціонування юридичних осіб у них виникають певні публічні інтереси, задоволення яких залежить від певних дій з боку органів державної або муніципальної влади. Інтерес є самостійним соціальним явищем, неодмінною складовою будь-якого діяння та потенційний об'єкт правової охорони. Інтерес визначає спрямованість поведінки суб'єкта і формує мотиви дій. Публічний характер інтересу спостерігається там, де йдеться про репрезентацію суспільства в цілому, приватне – навпаки, властиве його окремим елементам. Виокремлення приватного і публічного інтересу відбувається залежно від його суб'єкта-носія. Кожна особа або група осіб представляє свої інтереси, які можуть бути пов'язані між собою суспільних інтересів, існують паралельно або навіть суперечать їм. В той самий час, забезпечення суспільних інтересів є умовою задоволення приватних інтересів (суспільних потреб в освіті, охороні здоров'я, соціальному захисті тощо важливі й цінні як для держави і для суспільства в цілому, і для окремої людини), з іншого боку – суспільний інтерес зумовлений певними інтересами конкретних осіб [4, с. 61-62].

Оформлюючись в вигляді інтенції фізичної або юридичної особи, підкріплюючись адресованим органам влади волевиявленням, формально виражений публічний інтерес є підставою для надання публічної послуги. Однак при цьому завжди існує питання: чи дійсно кошти, витрачені для реалізації певного публічного інтересу у вигляді наданої публічної послуги, були витрачені законно і доцільно? Відповідь на це питання призначена надавати система фінансового контролю.

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 виникають нові публічні інтереси, пов'язані із необхідністю забезпечити безпеку цивільних осіб під час бойових дій (шляхом забезпечення їх евакуації з окупованих територій і особливо небезпечних районів, надання предметів першої необхідності для громадян, які втратили житло, майно і кошти для існування, збільшення масштабів надання медичної допомоги тощо). Відповідно, послуги, надані в межах реалізації вказаних публічних інтересів, можуть бути предметом фінансового контролю у його вузькому розумінні. 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.

Для здійснення фінансового контролю за наданням публічних послуг, органи фінансового контролю мають володіти достатніми адміністративно-юрисдикційними повноваженнями. 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; адміністра-

тивно-судочинна, тобто компетенція адміністративних судів щодо вирішення відповідних спорів [5, 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» [5, 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 отожднюючи 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 [6, 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 [7]. 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» [7], 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 [8, 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 [9].

Вирішення проблеми визначення сутності адміністративно-юрисдикційної діяльності має базуватися перш за все на з'ясуванні парадигми відносин між особистістю 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 примушення 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 додер-

жуватися 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 [10].

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.

Фінансовий контроль за наданням публічних послуг має своєю метою оперативне отримання об'єктивної та достовірної інформації про діяльність органів державної влади та місцевого самоврядування, до компетенції яких віднесено або самостійне надання вказаних послуг, або їх делегування іншим суб'єктам. При цьому коло питань, які мають бути вирішені суб'єктами проведення фінансового контролю, має, на нашу думку, включати визначення правомірності надання публічної послуги, надання її в рівному обсязі та рівної якості різним суб'єктам, а також законність надання цієї послуги з огляду на правові підстави такого надання та доцільність здійснених при цьому часових, людських та матеріальних витрат державного або місцевих бюджетів.

Висновки. Публічні послуги як об'єкт фінансового контролю уявляють собою результат дій органів державної влади, місцевого самоврядування або інших суб'єктів (на основі делегованих повноважень), спрямованих на реалізацію публічного інтересу фізичних або юридичних осіб. Такий результат завжди має визначену економічну вартість у вигляді витрачених на вказані дії фінансових, часових та людських ресурсів публічних адміністрацій – надавачів послуг. Заходи фінансового контролю мають на меті визначити доцільність та законність таких витрат, а також співвідношення між означеними витратами та якістю наданої послуги.

СПИСОК ВИКОРИСТАНОЇ ЛІТЕРАТУРИ:

1. Кахович О.О., Тимченко Л.М. Роль і місце адміністративних послуг у системі публічних послуг у західноєвропейській доктрині адміністративного права. *Держава та регіони. Серія Право*. 2018. № 1. С. 83–88.
2. Науково-практичний коментар Кримінального кодексу України / за заг. ред. О.М. Джужі, А.В. Савченка, В.В. Чернея. Київ: Юрінком Інтер, 2016. 1064 с
3. Гнатівська А.І. Становлення та трансформація поняття публічних послуг в правових та наукових джерелах України. *Європейський вибір України, розвиток науки та національна безпека в реаліях масштабної військової агресії та глобальних викликів XXI століття*: матеріали Міжнар. наук.-практ. конф. (м. Одеса, 17 червня 2022 р.). Одеса, 2022. Т. 2. С. 36–39.
4. Kasianenko L., Shopina I., Karmalita M., Muliavka D. Interest in the context of tax relations: traditional approach and trends of tax management development. *Juridical Tribune (Tribuna Juridica)*. 2020. № 10.1. P. 56–68.
5. Кузьменко О.В. Адміністративна юстиція в Україні: навч. посіб. / Київ: Атіка, 2007. 167 с.
6. Бердник В. Юрисдикційна діяльність адміністративних комісій за адміністративно-деліктним законодавством України. *Публічне право*. 2012. № 3 (7). С. 391–395.
7. Серватюк Л.В. Адміністративно-юрисдикційна діяльність органів Державної прикордонної служби України: Дис. ...канд. юрид наук: 12.00.07. Київ, 2008. 212 с.
8. Шведа Б.В. Специфіка судового розсуду в адміністративно-юрисдикційному процесі. *Аналітично-порівняльне правознавство*. 2023. № 1. С. 421–425.
9. Адміністративно-юрисдикційна діяльність поліції: Навчальний посібник. / Константін С.Ф., Братель С.Г. та ін. Київ: Центр учбової літератури, 2016. 336 с.
10. Венедиктов В.С. Юридична відповідальність працівників ОВС України: монографія. Харків: Вид-во Нац. ун-ту внутр. справ, 2003. 320 с.