

УДК 341.233.1

С.Є. ФЕДОРОВ, канд. юрид. наук, доц.,
Національний університет «Юридична академія
України ім. Ярослава Мудрого»

ПРИНЦИП ГЛАСНОСТІ У ДЕРЖАВНОМУ ФІНАНСОВОМУ КОНТРОЛІ: МЕЖІ ТРАНСФОРМАЦІЇ

Ключові слова: державний фінансовий контроль, контрольно-перевірочна діяльність, принципи гласності та публічності, публічні фінанси, органи державного фінансового контролю

Поринаючи в глибини дослідження ключових принципів державного фінансового контролю та його правового регулювання, можна зустріти чимало спірних, а частіше парадоксальних поглядів на ці проблеми, котрі не можуть не привертати увагу до себе. І це зрозуміло, скільки учених – стільки ж думок. Але виникає питання щодо того, як бути з абстрактними, або трансформованими з часом поняттями, які зараз пропонуються для використання у науці.

Вивчаючи основні засади державного фінансового контролю, значна кількість не тільки вчених-юристів, а й економістів різних часів чомусь оминають саму можливість впровадження тих чи інших важливих принципів, на яких повинна базуватися вся система сучасного державного фінансового контролю. Між тим, сама природа ринкових відносин і, більш того, публічних фінансів будь-якої держави, в тому числі і такої економічно недосконалої як Україна, породжує безліч питань та примушує глибше зазирнути у підвалини становлення деяких принципів державного фінансового контролю і, зокрема, такого важливого, на думку автора, принципу як гласність, яка як відомо, представляє собою відкритість, доступність інформації для всезагального ознайомлення чи дискусії щодо діяльності контролюючих органів, державних організацій та посадових осіб [1, с.78].

Взагалі, в науці прийнято визначати принципи як першооснови, основні ідеї, вихідні пункти, передумови будь-якої теорії, концепції, керівні ідеї, основні правила поведінки [2, с.162–163]. Щодо принципів контролю, то до них, як правило, відносять значну кількість положень, ідей, правил, що реалізуються в контрольній діяльності держави. Проте, на жаль, сама модель науково аргументованої системи цих принципів поки ще ніким відпрацьована не була. Разом із тим, з такими принципами державного контролю як об'єктивність, плановість, законність та незалежність не виникало жодних питань. Більш того, цим принципам присвячена досить значна кількість наукових публікацій, праць тощо. Так, загальні принципи права знайшли відображення ще за часів СРСР у роботах таких видатних теоретиків права як С.С. Алексєєв, Д.А. Керімов, В.Н. Кудрявцев, В.М. Лазарев, В.С. Нерсєсянц, Л.С. Явич та інших. Проблеми розробки принципів державного, а також юридичного контролю, приділено велику увагу у працях В.М. Горшенєва та І.Б. Шахова, які вперше у правовій науці здійснили рішучу спробу їх наукового аналізу та систематизації, про що автору хотілося б у подальшому приділити цьому питанню особливу увагу та дати своє, можливо спірне, бачення наукових роздумів згаданих вчених, шлях яких у науці був не зовсім простим.

Різноманітні аспекти як державного фінансового контролю, так і його принципів вивчалися такими вченими-фінансистами як О.П. Гетманець, О.Ю. Грачова, Л.А. Савченко та інші. Про принципи державного фінансового контролю у своїх роботах згадували і видатні фахівці в області економічної, фінансової і правової наук І.А. Белобжецький, Н.Т. Белуха, Е.А. Вознесенський, В.К. Волович, Є.А. Кочерін, Л.М. Крамаровський, М.М. Ровинський, Ю.А. Ровенський, але ніхто із вказаних поважних вчених не намагався дати наукове, вдумливе обґрунтування щодо взаємодії або навіть трансформації різноманітних принципів державного фінансового кон-

тролю і, зокрема, такого принципу як гласність.

Тож спираючись на роздуми вказаних науковців, а також свої деякі наукові міркування, можна зауважити про декілька важливих моментів. По-перше, ніхто із дослідників державного фінансового контролю до сих пір повністю не розібрався з питанням необхідності застосування самого терміну «гласність» та його практичного значення у правозастосовній діяльності, наприклад, у сфері контролю за публічними фінансами. По-друге, у світі науки природно не може існувати абсолютно однакових думок щодо висвітлення даного питання, хоча все ж таки існують спроби співвідношення деяких принципів у єдине і цьому треба дати певну наукову оцінку. Отже, метою даної статті є спроба дати повне і зрозуміле визначення принципу гласності у сфері державного фінансового контролю, з'ясувати його призначення, проаналізувати взаємозв'язок між цим принципом та принципом публічності та визначити межі їх взаємної трансформації.

Новизна запропонованої статті полягає у тому, що автор надасть наукове обґрунтування щодо взаємодії між собою та можливого злиття гласності та публічності як принципів державного фінансового контролю, адже значна кількість науковців і досі ставить собі на меті спробу тільки порівняти чи протиставити названі принципи, однак до конкретних висновків дійти поки що нікому не вдалось.

Таким чином, варто відразу відзначити, що досить мало уваги приділяється вченими дослідженню походження того чи іншого терміну, значенню різних понять або їх застосуванню у правовому просторі. Проте, для найбільш вдалого визначення поняття принципу у державному фінансовому контролі потрібно звичайно враховувати найбільш важливі, об'єктивно необхідні прояви самого контролю, що відображають його об'єктивну спрямованість, природу і специфіку реалізації як однієї із важливіших функцій держави. Потім треба відтворити деякі процедурні вимоги, що постійно використовуються в про-

цесі реалізації державного фінансового контролю, що сприяють на практиці підвищенню його ефективності та вдосконалення. У цьому сенсі усі вказані побажання були безпосередньо враховані В.М. Горшеневим та І.Б. Шаховим, які розуміли під принципами контролю науково обґрунтовані та випробувані практикою, закріплені прямо чи опосередковано в нормативно-правових актах основи організації та здійснення контролю, що забезпечують його ефективність [3, с.90]. Між тим, на жаль, з об'єктивних причин ці вчені не встигли розвинути та вдосконалити саму теорію державного юридичного контролю з огляду докорінних змін, які почалися у суспільстві на початку 90-х років розпадом СРСР та появою так званої «гласності», про яку ще буде сказано.

Треба зауважити, що державний фінансовий контроль не є якимось винятковим явищем у державі. Як відомо, він за своєю суттю, включає в себе певну сукупність спостережень, перевірок функціонування підконтрольного об'єкта з метою оцінки обґрунтованості й ефективності прийняття рішень, наприклад у сфері публічних фінансів, а також результатів їх законного виконання, спрямованого на потреби суспільства. Саме тому така діяльність і повинна базуватися на принципах державного фінансового контролю, котрі можуть забезпечити повну, всебічну, справедливу та гласну діяльність контролюючих органів. Наприклад, з точки зору Л.А. Савченко до найважливіших з принципів належать незалежність фінансового контролю як прояв демократії у суспільстві; визначення необхідності здійснення попереднього контролю й контролю за фактичними результатами; наявність внутрішнього та зовнішнього контролю; гласність та відкритість контрольних органів з обов'язковою вимогою додержання комерційної та іншої таємниці, що захищається законом і так далі [4, с.65–70].

Однак, перелічені принципи вже раніше були закріплені у документах Європейської організації вищих контрольних органів (EUOSAI), заснованої у листопаді 1990 р. у Мадриді за участю представників вищих кон-

трольних органів 32 європейських держав, у тому числі й України. Потім, ідеї, які були розроблені вказаною організацією, знайшли своє закріплення у 2001 р. в Декларації про загальні принципи діяльності вищих органів фінансового контролю держав-учасниць Співдружності Незалежних Держав. Так, до принципів, на яких будується діяльність вищих органів фінансового контролю, Декларація віднесла законність, незалежність, об'єктивність, компетентність, оперативність, доказовість, гласність, дотримання професійної етики [5, с.110–111]. Ознайомлюючись з вище названими документами, можна зробити висновок про якусь загальну невизначеність, неконкретність запропонованих у Декларації «контрольних» принципів, котрі просто перелічені у тексті і не більше. Та й саме поняття «принцип» має, як вбачається автором, більш надуманий зміст, який зовсім не підходить до реалій державного фінансового контролю будь-якої держави. Точніше того, вважати і сам перелік принципів, задіяних у фінансовому контролі, вичерпним чи навіть остаточним є недоцільним, адже сучасна, іноді не передбачувана контролью-перевірочна діяльність, дуже просто може час від часу не тільки вносити зміни в уявлення кожного вченого, а й утворювати нові, й ще ніким і ніколи не згадувані принципи контролю за публічними фінансами, що до речі у фінансовій науці можна іноді спостерігати.

Сьогодні, на подив, досить рідко в фінансово-правовій літературі можна зустріти спроби наукового розширеного тлумачення принципу гласності державного фінансового контролю. Можливо це зумовлено тим, що деякі науковці, здійснюючи поодинокі спроби ототожнювати принципи гласності та публічності, поволі зумовлювали цим виникнення протиріч, які завжди укріплюють бажання вченого провести деякі розмежування цих схожих і водночас відмінних один від одного принципів. Імовірно саме така невизначеність і зробила дане питання доволі актуальним та цікавим сьогодні, адже врешті решт, досліджуючи цю проблему, можна зіткнутись з

питанням взаємовиключення, тобто існування лише одного з названих принципів, пристосованого до потреб контролю за публічними фінансами.

Між тим, що до самого поняття гласності, то для повного та всебічного його розуміння потрібно повернутись як мінімум до епохи перебудови СРСР та до уявлень про так звану «горбачовську» гласність або «гуманітарну революцію» радянського суспільства. Так ось, гласність проголошена М.С. Горбачовим, виступала, по його задумам, перш за все як політика у сфері поширення та тлумачення будь-якої інформації. Поступово, продовжуючи горбачовську політику гласності, передусім владні сили спробували її трансформувати у суспільний процес, який охоплював би, насамперед, сфери історичної пам'яті радянського народу та, як не дивно, насущні питання поточного життя людини, починаючи від взаємовідносин у середовищі партійної номенклатури, спецслужб і закінчуючи питаннями політичного чи економічного майбутнього СРСР [6, с.88–90]. Та навіть таке трактування має спірну природу, адже сам М.С. Горбачов, говорячи про гласність, мав на увазі лише відкритість інформації, тобто її публічну сторону. Можливо він щиро вважав, що відкритість може бути цінним політичним надбанням, тому і довелося ідеологам того часу запропонувати суспільству ілюзію гласності як публічне вираження характеру інформації, але не більш того. До речі, М.С. Горбачов любив наголошувати, що всі дії держави підконтрольні народові і приводяться в дію тільки з волі народу, тому не потрібно нічого ні від кого приховувати. Проте М.С. Горбачов зовсім не вигадував, адже він вмів використав давно забуту усіма, але вже існуючу модель гласності у суспільно-політичній ідеології реформ М.М. Сперанського, запропонованих ще на початку ХІХ ст., де йшлося, передусім, про спробу оздобити російську самодержавну владу корисними конституційними нововведеннями, у контексті яких і з'являється феномен «гласності» як дароване зверху право «у відомих, чітко визна-

чених розмірах» обговорювати в пресі питання поточного політичного та громадського життя [7].

Природно, що специфічна природа деяких понять, які використовуються у праві, іноді відсилає кожного дослідника до неочікуваного висновку про їх ймовірне ототожнення, скажімо, що стосується гласності і свободи слова, що може при більш прискіпливому погляді все ж таки наблизити нас до чіткого розмежування понять гласності та публічності, що саме по собі носить доволі спірний характер, оскільки свобода слова – це ніщо інше як санкціонований державою публічний інтерес висвітлення своїх поглядів громадянами, який повинен носити тільки відкритий характер. Вираження своїх владних повноважень державою підкреслює публічний характер її діяльності, а якщо такої публічності немає, тоді зовсім не може йти мови і про державне вираження у сфері інформованості суспільства. Про це досить відверто писав К. Маркс, стверджуючи, що: «...закриті двері аж ніяк не схожі на прозоре скло. Держава, в котрій все робиться таємно не може бути публічним інститутом владних повноважень...» [8, с.127].

І все ж таки в колі численних наукових досліджень, питання неоднозначного трактування такого принципу державного фінансового контролю як гласність ніколи не позбавляла дослідника можливості її вирішення. Зокрема, такі вчені як В.К. Волович та Н.І. Кузнецов вважали, що гласність може існувати у вигляді однієї із цілей фінансового контролю [9, с.9–10]. Інші, В.І. Туровцев, Є.А. Кочерін, взагалі не вважали, що принцип гласності наділений певними ознаками і не може входити до кола побудови системи контрольної діяльності держави. Так, В.І. Туровцев виділяв такі принципи державного фінансового контролю як масовість, дієвість, колективність, законність та гласність, проте не систематизував їх за будь-якими ознаками інших принципів і зовсім не пояснював їх особливості [10, с.21–25]. В свою чергу Є.А. Кочерін визначає загальні принципи державного контролю, до яких відносилися

принципи нейтральності, економічності, безперервності, дієвості, своєчасності [11, с.15]. При цьому автор поряд із загальними принципами контролю не виділяє будь-які інші принципи, хоча такий поділ міг бути доцільним і зрозумілим, адже серед основоположних принципів формування системи державного фінансового контролю гласність чи публічність безумовно займають одне з провідних місць. Аргументувати це можливо самим змістом тієї ж гласності, яка в процесі здійснення державою фінансової діяльності передбачає обов'язкове доведення до суспільства, в тому числі й за допомогою засобів масової інформації, змісту проектів правових актів, звітності, результатів ревізій та документальних перевірок фінансової діяльності окремих суб'єктів тощо. Отже, з цього робимо висновок, що гласність втілює та віддзеркалює в собі сам механізм реалізації іншого принципу – публічності державного фінансового контролю, тому це змушує замислитися про суть поняття, та застосування згаданих принципів у сфері контролю за публічними фінансами.

Так, проаналізувавши різні точки зору, можна впевнено зауважити, що принцип гласності наділений безумовно своєю специфічною незалежністю та відокремленістю. Специфіка полягає в тому, що відкритість діяльності контролюючих органів, відкритість одержання результатів та зберігання комерційної таємниці залишається тільки за гласністю, а щодо відокремленості, це уособлює здатність корегувати свої напрямки впливу з іншими, подібними за своєю структурою принципами [12, с.115]. Можливо, таке бачення даного принципу присутнє, хоча і має дуже суперечливий характер тому, що та конструкція, котрою наділяють зазначений принцип, вже присутня, яскраво виражена в публічній діяльності контролюючих державних органів та повністю втілена в принципі публічності. Саме тому така доречність дуже зрозуміла, адже будь яка діяльність держави виражається саме в публічній формі. Будь яка контролюючо-ревізійна діяльність державних

органів також носить виключно публічний характер. Доступ громадян до інформації також виражений у публічній формі, гарантований державою і закріплений на законодавчому рівні, а саме у Законі України «Про доступ до публічної інформації» [13].

Треба зазначити, що існують думки про те, що гласність позитивно впливає на результати контрольно-перевірочних дій і забезпечує певний зв'язок між діями органів державного фінансового контролю і отриманими ними результатами, які повинні бути доступними для усього населення. Та такі погляди мають деяке перебільшення, адже об'єктивно приписують даному принципу іншу, не завжди визначену, дійсну мету його реалізації і, що найменше, знов таки за рахунок того ж принципу публічності, який прямо чи опосередковано передбачений майже у всіх нормативних актах, які регламентують діяльність органів державного фінансового контролю. Щодо принципу гласності державного фінансового контролю, то про нього прямо згадується тільки у ст.3 Закону України «Про Рахункову палату» [14].

Окрему думку автор має щодо трансформаційних процесів, які спостерігаються при реалізації принципів гласності і публічності у напрямку контролю держави за публічними фінансами та особливо проявляються у межах та гарантіях доступу будь-кого до необхідної інформації. До речі, відносно таких гарантій і раніше вже висловлювалися видатні постаті минулого. Наприклад, автор Декларації незалежності Томас Джефферсон вважав, що відокремлення громадян від держави, у будь-кому прояві, а саме у інформаційному просторі, призведе до початку громадянського протистояння та соціальної недовіри. Він стверджував, що громадяни «...мають право знати все, звичайно, все те, що не може нашкодити всезагальним інтересам державної політичної діяльності у відношеннях на міжнародному рівні та національній безпеці...» [15, с.178]. Як відомо, це правило не порушується американською державою вже декілька століть.

К. Маркс, визначаючи розповсюдження та доступ до інформації як головну умову

управління масами людей, підкреслював, що «...всезагальний доступ все одно неможливий, тому що інформація – це головний інструмент управління суспільством в усіх класових прошарках, тому тільки держава в обличчі влади має право вирішувати як користуватись інформацією...» [8, с.212]. Ця ідея «батька» наукового комунізму, безумовно, заслуговує на увагу виключно з точки зору того, яким чином і навіщо вона була взята на озброєння керівництвом Радянського Союзу та як ефективно реалізовувалась аж до його розпаду.

Вище вказані роздуми породжують такий висновок: гласність може виступати як деякий інструмент реалізації публічності, якщо держава бажає досягти в інформаційному просторі бажаної мети. Однак, складається враження, що крім сучасних дослідників державного фінансового контролю ніхто і ніколи про гласність як таку багато не згадував, проте публічність була присутня чи не на всіх етапах розвитку теорії контролю у сфері публічних фінансів. Зважаючи на це, було б варто запропонувати змінити точку зору і у подальшому запровадити гласність як принцип у державному фінансовому контролі та поставити питання про можливість його заміни на принцип публічності, що беззаперечно може тільки привести до вдосконалення законодавства, що регулює контрольно-перевірочну діяльність держави у сфері публічних фінансів.

Необхідність трансформування гласності як принципу державного фінансового контролю викликана ще й наступним. Так, публічність втілює охоронюване законом право кожної людини на доступ до інформації. Прийнято вважати, що принцип публічності при проведенні державного фінансового контролю означає, що дані, одержані у ході контрольно-перевірочної діяльності, якщо вони не пов'язані з державною, банківською чи комерційною таємницею, повинні через засоби масової інформації бути доведені до відомо громадян [16].

У цьому випадку принцип публічності дійсно повністю припускає загальнодоступність

до результатів, одержаних органами державного фінансового контролю, і створює можливість повного доступу до інформації, використовуючи імперативно – наказове «повинні бути загальнодоступними». У зв'язку з цим можна стверджувати, що даний принцип не лише породжує наявність оприлюднення доступу, а й реалізує пряме забезпечення державою такого доступу. Також, не варто забувати, що саме публічність повинна являтися основою взаємозв'язку громадського суспільства з державною владою у сфері контрольних правовідносин. Адже саме такі взаємовідносини і були на довгий час покладені у основу дуже ефективної діяльності органів народного контролю у СРСР, але чомусь несправедливо забуті у наші часи.

Як вже вказувалось раніше, комунікативна функція гласності слугує інструментом реалізації публічності в цілому. Адже контрольна діяльність держави у сфері публічних фінансів носить публічний характер, в той час як гласність може мати обмеження щодо державної та комерційної таємниці. Що стосується самого процесу доступу до інформації, то одним із ключових моментів є прийняття Закону України «Про інформацію» та Закону України «Про доступ до публічної інформації», в яких проводиться чітке розмежування взаємодії вище вказаних принципів. Зокрема, Закон України «Про доступ до публічної інформації» визначає порядок здійснення та забезпечення права кожного на доступ до інформації, що знаходиться у володінні суб'єктів владних повноважень, інших розпорядників публічної інформації, визначених цим законом, та інформації, що становить суспільний інтерес, та у ст.3 цього закону існує перелік принципів на котрих, власне, базується забезпечення доступу до публічної інформації [13]. До речі, серед перелічених у останньому законі принципів знайшли своє відображення також принципи прозорості та відкритості діяльності суб'єктів владних повноважень, що у свою чергу виступають суттєвим доповненням принципу публічності в цілому.

На сьогодні принцип публічності у державному фінансовому контролі починає об'єктивно відображати позитивну динаміку розвитку суспільно-економічних відносин в Україні. Та, якщо раніше публічність була тільки відображенням волі державної влади, то тепер, з початком спроб переходу до ринкової економіки, цей принцип носить відверту реальну самостійність і ладен сам об'єктивно відображати характер спрямованості роботи державного апарату у сфері контролю за публічними фінансами України. Тож на сьогодні можна прямо стверджувати, що це універсальний і дуже необхідний принцип роботи цілісного, злагодженого механізму державного фінансового контролю. Він слугує передумовою сили дії інших, не менш важливих «контрольних» принципів, таких як, наприклад, незалежність, законність і безумовно гласність які на сьогоднішній час у нашій країні є зовсім не зайвими тому що, на жаль, до повної реалізації в Україні проголошених принципів державного фінансового контролю ще далеко і причин цьому дуже багато, адже перетворення нашої економіки в ринкову, можливо, тільки починається.

ЛІТЕРАТУРА

1. Ожегов С. И. Большой толковый словарь : в 5 т. Т. 5 / С. И. Ожегов, Н. Ю. Шведова. – М. : Изд-во «Азъ», 1992. – 660 с.
2. Атаманчук Г. В. Сущность советского государственного управления / Г. В. Атаманчук. – М. : Юрид. лит., 1980. – 256 с.
3. Горшенев В. М. Контроль как правовая форма деятельности / В. М. Горшенев, И. Б. Шахов. – М. : Юрид. лит., 1987. – 176 с.
4. Савченко Л. А. Правові основи фінансового контролю / Савченко Л. А. – К. : Юрінком Інтер, 2008. – 503 с.
5. Савченко Л. А. Правові проблеми фінансового контролю в Україні / Л. А. Савченко. – Ірпінь : Вид-во Акад. ДПС України, 2009. – 408 с.
6. Медведев В. В команде Горбачева: взгляд изнутри / В. Медведев. – М., 1994. – 239 с.

7. Эйдельман Н. «Революция сверху» в России (Заметки историка) / Н. Эйдельман // Наука и жизнь. – 1988. – № 10–12 [1989. – № 1–3].
8. Маркс К. Сочинения / К. Маркс, Ф. Энгельс. – Изд. 2-ое. – М. : Полит. лит., 1955. – 722 с.
9. Волович В. К. Народный контроль в Вооруженных Силах СРСР / В. К. Волович, Н. И. Кузнецов. – М. : Воениздат, 1973. – 113 с.
10. Туровцев В. И. Народный контроль / В. И. Туровцев. – М. : Знание, 1970. – 158 с.
11. Кочерин Е. А. Основы государственного и управленческого контроля / Е. А. Кочерин. – М. : Изд-во «Филинь», 2000. – 348 с.
12. Калюга Е. В. Фінансово-господарський контроль в системі управління : монографія / Е. А. Кочерин. – К. : Ніка Центр, 2002. – 360 с.
13. Закон України «Про доступ до публічної інформації» // ВВР України. – 2011. – № 32. – Ст. 314.
14. Закон України «Про Рахункову палату» // ВВР України. – 1996. – № 43. – Ст. 212.
15. Севостьянов Г. Н. Томас Джефферсон / Г. Н. Севостьянов, А. И. Уткин. – М. : Мысль, 1976. – 392 с.
16. Нагребельний В. П. Фінансове право України: поняття та принципи фінансової діяльності держави / В. П. Нагребельний [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://libr.org.ua/book/102/2964.html>.

Федоров С. Є. Принцип гласності у державному фінансовому контролі: межі трансформації / С. Є. Федоров // Форум права. – 2012. – № 4. – С. 963–969 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://arhive.nbuv.gov.ua/e-journals/FP/2012-4/12fcekmt.pdf>

Розглянуто виникнення, зміст та природу гласності як принципу державного фінансового контролю. Вивчено основні думки вчених щодо цього принципу та запропоновані межі його трансформації. Також зроблено спробу зіставити принципи гласності та публічності і досліджено можливість їх застосування під час державного контролю за публічними фінансами.

Федоров С.Е. Принцип гласности в государственном финансовом контроле: пределы трансформации

Рассмотрено возникновение, содержание и природа гласности как принципа государственного финансового контроля. Изучены основные мнения ученых относительно этого принципа, предложены пределы его трансформации. Также предпринята попытка сопоставить принципы гласности и публичности, и изучена возможность их применения во время государственного контроля публичных финансов.

Fedorov S.E. Publicity as a Principle of Financial Control: Limits of Its Transformation

The emergence, the content and the nature of publicity as the principle of state financial control was considered. Major opinions of scientists about this principle were examined and were invited to the limits of its transformation. Also attempt at comparing the principle of openness and publicity has been made, and also possibilities of their application during the state control over public finances has been studied.