

УДК 336.61:342.951

DOI <https://doi.org/10.32782/2521-6473.2023-1.3>

Г. М. Зайкіна, здобувач наукового ступеня доктора юридичних наук

НОРМАТИВНО-ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ ЗДІЙСНЕННЯ ФІНАНСОВОГО КОНТРОЛЮ ЗА УТВОРЕННЯ ТА ФУНКЦІОНУВАННЯ ЗАЛІЗНИЧНОГО ТРАНСПОРТУ ЗАГАЛЬНОГО КОРИСТУВАННЯ

Актуальність статті полягає в тому, що одним із пріоритетних напрямків розвитку законодавства в Україні є вдосконалення транспортного законодавства, яке має повніше відповідати завданням, змісту та умовам життєдіяльності зазначеної галузі цивільного права. Проаналізувати сучасний стан правового регулювання перевезень залізничним транспортом можливо лише дослідивши його історію. У статті проведено аналіз нормативно-правового регулювання здійснення фінансового контролю за утворення та функціонування залізничного транспорту загального користування. Визначено, що під терміном «правове регулювання» слід розуміти систему державних норм, правил та процедур, які регулюють поведінку фізичних і юридичних осіб в певній сфері правовідносин та встановлюють порядок взаємодії між ними. Основна мета правового регулювання полягає в забезпеченні правопорядку та захисті прав і свобод суб'єктів певних правовідносин відповідно до встановлених норм. Законодавство про здійснення фінансового контролю залізничного транспорту загального користування складається з різного роду нормативно-правових актів, зокрема Бюджетним кодексом України, Господарським кодексом України, Кодексом України про адміністративні правопорушення, Кримінальним кодексом України, Законами України, Постановами та Розпорядженнями Кабінету Міністрів України, а також низкою Наказів центрального органу виконавчої влади, який уповноважений на реалізацію державної політики у сфері фінансового контролю. Зроблено висновок, що нормативно-правова база здійснення фінансового контролю за утворенням та функціонуванням залізничного транспорту загального користування є досить обширною та становить собою систему законів та підзаконних актів, що встановлюють правила та процедури фінансового контролю за діяльністю залізничного транспорту загального користування з метою забезпечення ефективного використання коштів, підвищення транспортної безпеки та якості послуг, а також зменшення ризику фінансових порушень та як наслідок, спричинення збитків, які створюються та вдосконалюються для забезпечення ефективного функціонування залізничного транспорту загального користування.

Ключові слова: акціонерне товариство, адміністративні процедури, адміністрація, бюджет, залізничний транспорт, кредитування, методи адміністративної діяльності, стандарти, фінансовий контроль, фінансово-правові відносини, форми адміністративної діяльності.

H. M. Zaikina. Legal regulation of implementation of financial control over the establishment and functioning of public railway transport

The relevance of the article lies in the fact that one of the priority directions of the development of legislation in Ukraine is the improvement of transport legislation, which should more fully correspond to the tasks, content and conditions of life of the specified branch of civil law. It is possible to analyze the current state of legal regulation of railway transport only by studying its history. The article analyzes the regulatory and legal regulation of financial control over the formation and operation of public railway transport. It was determined that the term "legal regulation" should be understood as a system of state norms, rules and procedures that regulate the behavior of individuals and legal entities in a certain field of legal relations and establish the order of interaction between them. The main purpose of legal regulation is to ensure law and order and protect the rights and freedoms of the subjects of certain legal relations in accordance with established norms. Legislation on the financial control of public railway transport consists of various legal acts, in particular the Budget Code of Ukraine, the Economic Code of Ukraine, the Code of Ukraine on Administrative Offenses, the Criminal Code of Ukraine, Laws of Ukraine, Resolutions and Orders of the Cabinet of Ministers of Ukraine, as well as a number of Orders of the central executive body, which is authorized to implement state policy in the field of financial control. It was concluded that the regulatory framework for financial control over the establishment and operation of public rail transport is quite extensive and constitutes a system of laws and by-laws that establish rules and procedures for financial control over the activity of public rail transport in order to ensure the effective use of funds, improving transport safety and service quality, as well as reducing the risk of financial violations and, as a result, causing losses, which are created and improved to ensure the efficient functioning of public rail transport.

Key words: joint stock company, administrative procedures, administration, budget, railway transport, lending, methods of administrative activity, standards, financial control, financial and legal relations, forms of administrative activity.

Актуальність теми. Одним із пріоритетних напрямків розвитку законодавства в Україні є вдосконалення транспортного законодавства, яке має повніше відповідати завданням, змісту та умовам життєдіяльності зазначеної галузі цивільного права. Проаналізувати сучасний стан правового регулювання перевезень залізничним транспортом можливо лише дослідивши його історію. Перевезення залізничним транспортом

має особливе значення для економіки України, однак недосконалість проведення реформ у різних сферах та оновлення законодавства України відповідно до проведених реформ, в рамках рекодифікації цивільного законодавства України призводить до недосконалості правового регулювання деяких положень законодавства, зокрема, у сфері цивільно-правових відносин, що виникають із перевезень залізничним транспортом України [1].

Огляд останніх досліджень. Правові питання функціонування та адміністрування залізничного транспорту в Україні розкривали у своїх роботах такі вчені як І. Аксьонов, В. Бабич, Ю. Бараш, І. Булгакова, О. Дейнека, Е. Деркач, В. Дикань, Н. Колеснікова, А. Міщенко, Л. Позднякова, Р. Прокоп'єв, І. Рудяга, Д. Тимоха, та інші.

Однак, в аспекті функціонування залізничного транспорту в Україні важливий симбіоз адміністративного та фінансового права, що ускладнює цю тематику та зумовлює необхідність наукових досліджень.

Мета статті полягає в тому, щоб на основі теоретичних засад фінансового та адміністративного права, норм чинного законодавства та практики діяльності органів виконавчої влади, проаналізувати нормативно-правове регулювання здійснення фінансового контролю за утворення та функціонування залізничного транспорту загального користування.

Виклад основних положень. Правове забезпечення діяльності залізничного транспорту в економіці країни відіграє доволі помітну роль. У системі суспільних перетворень, у яких перебуває українська держава, питання формування господарсько-правового механізму підприємств залізничного транспорту було й залишається ключовим. Незважаючи на всі інституційні зміни, створення окремих інструментів організаційно-господарського впливу, існує багато проблем, пов'язаних із функціонуванням в Україні сучасної правової моделі господарювання підприємствами, які надають послуги з перевезення пасажирів і багажу. Безперечним є той факт, що дієвий механізм формування та реалізації державної економічної транспортної політики в контексті залізничної сфери повинен забезпечити стабільність і конкурентоспроможність національної економіки України на світовому економічному ринку [6].

Досліджуючи стан нормативно-правового регулювання здійснення фінансового контролю за утворення та функціонування залізничного транспорту загального користування, перш за все слід сказати, що під терміном «правове регулювання» (від лат. *regulare* – «спрямування», «впорядкування») розуміють один з основних засобів державного впливу на суспільні відносини з метою впорядкування їх в інтересах людини, суспільства і держави [3, с. 40].

Одним із перших науковців, які сформулювали визначення терміну «правове регулювання», вважається вчений С. Алексєєв, який був переконаний, що «правове регулювання» – головне, вирішальне поняття правової дійсності, яка розглядається в динаміці з активно-дієвого боку, і пропонує розуміти це поняття у двох значеннях – вузькому та широкому. У вузькому вчений характеризував правове регулювання як «дію норм права (системи правових норм), інших спеціальних юридичних засобів на поведінку особи та на суспільні відносини з метою їх упорядкування та прогресивного розвитку» [2, с. 219]. Цікавою є позиція В.І. Теремецького, який розглядаючи поняття правового регулювання, зазначає, що термін «правове регулювання» охоплює таке: 1) специфічну діяльність держави (її нормотворчих органів), пов'язану з виробленням юридичних настанов і визначенням юридичних засобів забезпечення їх дієвості; 2) діяльність безпосередніх учасників суспільних відносин, спрямовану на пошук та залучення засобів юридичного регулювання для узгодження своєї поведінки з правом (його принципами, ідеями, призначеннями) [4, с. 106]. Доволі широке поняття шляхом аналізу сформував Р.Я. Демків. На думку автора, «правове регулювання це специфічна діяльність держави, її органів, посадових осіб і уповноважених на те громадських організацій щодо впорядкування суспільних відносин шляхом встановлення юридичних норм і прийняття в необхідних випадках індивідуальних рішень відповідно до цих норм, вирішення юридично значимих питань, що виникають у межах таких відносин» [5, с. 21].

Тобто, під терміном «правове регулювання» слід розуміти систему державних норм, правил та процедур, які регулюють поведінку фізичних і юридичних осіб в певній сфері правовідносин та встановлюють порядок взаємодії між ними. Основна мета правового регулювання полягає в забезпеченні правопорядку та захисті прав і свобод суб'єктів певних правовідносин відповідно до встановлених норм.

Законодавство про здійснення фінансового контролю залізничного транспорту загального користування складається з різного роду нормативно-правових актів, зокрема Бюджетним кодексом України, Господарським кодексом України, Кодексом України про адміністративні правопорушення, Кримінальним кодексом України, Законами України, Постановами та Розпорядженнями Кабінету Міністрів України, а також низкою Наказів центрального органу виконавчої влади, який уповноважений на реалізацію державної політики у сфері фінансового контролю.

Пропонуємо більш детально зупинитися саме на фундаментальних нормативно-правових актах. Так, основоположним та «направляючим» вважаємо Закон України «Про основні засади здійснення державного фінансового контролю в Україні» який визначає правові та організаційні засади здійснення державного фінансового контролю в Україні. В даному нормативно-правовому акті визначено форми державного фінансового контролю, орган державного фінансового контролю в Україні, його основні завдання, функції,

права, обов'язки, відповідальність, а також правовий захист службових осіб органу державного фінансового контролю [7].

Більш загальними, проте невід'ємним є Закон України «Про транспорт» та Закон України «Про залізничний транспорт». Так, Закон України «Про транспорт» визначає правові, економічні, організаційні та соціальні основи діяльності транспорту. Що стосується залізничного транспорту, то стаття 22 Закону України «Про транспорт» зазначає, що до складу залізничного транспорту входять підприємства залізничного транспорту, що здійснюють перевезення пасажирів, вантажів, багажу, пошти, рухомий склад залізничного транспорту, залізничні шляхи сполучення, а також промислові, будівельні, торговельні та постачальницькі підприємства, навчальні заклади, технічні школи, дитячі дошкільні заклади, заклади охорони здоров'я, фізичної культури та спорту, культури, науково-дослідні, проектно-конструкторські організації, підприємства промислового залізничного транспорту та інші підприємства, установи та організації незалежно від форм власності, що забезпечують його діяльність і розвиток [8].

В свою чергу, Закон України «Про залізничний транспорт» визначає основні правові, економічні та організаційні засади діяльності залізничного транспорту загального користування, його роль в економіці і соціальній сфері України, регламентує його відносини з органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування, іншими видами транспорту, пасажирами, відправниками та одержувачами вантажів, багажу, вантажобагажу і пошти з урахуванням специфіки функціонування цього виду транспорту як єдиного виробничо-технологічного комплексу [9].

Закон України «Про особливості утворення акціонерного товариства залізничного транспорту загального користування» визначає правові, економічні та організаційні особливості утворення акціонерного товариства залізничного транспорту загального користування, 100 відсотків акцій якого належать державі, управління і розпорядження його майном та спрямований на забезпечення економічної безпеки і захисту інтересів держави. Зазначається, що утворення Товариства здійснюється за рішенням Кабінету Міністрів України [10].

Вважаємо необхідним згадати за Рахункову палату, адже Закон України «Про Рахункову палату» визначає організацію, повноваження та порядок діяльності Рахункової палати. Рахункова палата від імені Верховної Ради України здійснює контроль за надходженням коштів до Державного бюджету України та їх використанням. Повноваження, покладені на Рахункову палату здійснюються через провадження заходів державного зовнішнього фінансового контролю (аудиту). Державний зовнішній фінансовий контроль (аудит) забезпечується Рахунковою палатою шляхом здійснення фінансового аудиту, аудиту ефективності, експертизи, аналізу та інших контрольних заходів. Фінансовий аудит полягає у перевірці, аналізі та оцінці правильності ведення, повноти обліку і достовірності звітності щодо надходжень і витрат бюджету, встановлення фактичного стану справ щодо цільового використання бюджетних коштів, дотримання законодавства при здійсненні операцій з бюджетними коштами [11].

Поряд із Законом України «Про Рахункову палату» слід сказати про Постанову Кабінету Міністрів України «Про затвердження Положення про Державну аудиторську службу України» від 3 лютого 2016 р. № 43 зазначає, що Державна аудиторська служба України (Держаудитслужба) є центральним органом виконавчої влади, діяльність якого спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України через Міністра фінансів та який реалізує державну політику у сфері державного фінансового контролю. Визначає основні завдання, що ставляться перед Держаудитслужбою, якими є: 1) реалізація державної політики у сфері державного фінансового контролю; 2-1) внесення на розгляд Міністра фінансів пропозицій щодо забезпечення формування державної політики у сфері державного фінансового контролю; 3) здійснення державного фінансового контролю, спрямованого на оцінку ефективного, законного, цільового, результативного використання та збереження державних фінансових ресурсів, необоротних та інших активів, досягнення економії бюджетних коштів; 4) надання у передбачених законом випадках адміністративних послуг [12].

Таким чином, нормативно-правова база здійснення фінансового контролю за утворенням та функціонуванням залізничного транспорту загального користування є досить обширною та становить собою систему законів та підзаконних актів, що встановлюють правила та процедури фінансового контролю за діяльністю залізничного транспорту загального користування з метою забезпечення ефективного використання коштів, підвищення транспортної безпеки та якості послуг, а також зменшення ризику фінансових порушень та як наслідок, спричинення збитків, які створюються та вдосконалюються для забезпечення ефективного функціонування залізничного транспорту загального користування.

Список використаних джерел:

1. Сірко Р. Б. До питання становлення та розвитку законодавства з питань відносин, що виникають із перевезення залізничним транспортом. Цивільне право. Правова позиція, № 2 (27), 2020. С. 104–107.
2. Теория государства и права : учебник для юрид. вузов и факультетов / под ред. С. С. Алексеева. Москва : БЕК, 1998. 453 с.
3. Юридична енциклопедія : в 6 т. / редкол.: Ю. С. Шемшученко (відп. ред.) та ін. Київ : Укр. енцикл., 1999. Т. 2. 743 с.

4. Теремецький В. І. Адміністративно-правове регулювання податкових відносин в Україні : дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.07. Харків, 2013. 408 с.
5. Демків Р.Я. Правове регулювання як юридичне явище: окремі аспекти розуміння. *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія «Право»*. 2015. Вип. 34. Т. 1. С. 19–23.
6. Кадала В.В. Правові основи діяльності суб'єктів господарювання залізничної галузі. *Правовий часопис Донбасу № 1 (78) 2022*.
7. Про основні засади здійснення державного фінансового контролю в Україні: Закон України від 26.01.1993. № 2939-ХІІ. *Відомості Верховної Ради України*. 1993. № 13. Ст. 110.
8. Про транспорт: Закон України від 10.11.1994. № 232/94-ВР. *Відомості Верховної Ради України*. 1994. № 51. Ст. 446.
9. Про залізничний транспорт: Закон України від 04.07.1996. № 273/96-ВР. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 40. Ст. 183.
10. Про особливості утворення акціонерного товариства залізничного транспорту загального користування: Закон України від 23.02.2012. № 4442-VI. *Відомості Верховної Ради України*. 2012. № 49. Ст. 553.
11. Про рахункову палату: Закон України від 02.07.2015. № 576-VIII. *Відомості Верховної Ради*. 2015. № 36. Ст. 360.
12. Про затвердження Положення про Державну аудиторську службу України: Постанова Кабінету Міністрів України від 3.02.2016. № 43.