

УДК 347.73

DOI <https://doi.org/10.32845/2663-5666.2019.4.33>

## ПРИНЦИП ДЕРЖАВНОГО ФІНАНСОВОГО КОНТРОЛЮ: ВИЗНАЧЕННЯ ПОНЯТТЯ

Проблематика державного фінансового контролю не раз була предметом наукових пошуків різних представників науки фінансового права. Однією з основних складових частин правового регулювання відносин державного фінансового контролю є принципи права, які також неодноразово досліджувалися науковцями у сфері права. Слід відзначити, що питання правових принципів є досить фундаментальним як у загальній теорії права, так і в галузевих правових науках. У зв'язку із цим існує значний обсяг теоретичних розробок у сфері визначення сутності принципів права, їх правової природи, значення для правового регулювання, класифікації правових принципів тощо.

Загальнотеоретичне дослідження правових принципів проводили, зокрема, І.П. Бахновська, О.М. Васильєв, С.П. Головатий, А.М. Колодій, О.А. Лукашева, С.П. Погребняк, О.О. Уварова, Т.І. Фулей, В.М. Якубенко та інші. У теорії фінансового права принципи державного фінансового контролю досліджували Л.А. Савченко, М.В. Сірош, І.М. Ярмач тощо.

Під час дослідження принципів державного фінансового контролю важливе значення має саме визначення даного поняття, що зумовить, у першу чергу, встановлення його сутності та значення для правового регулювання певної групи правовідносин. Отже, дана стаття й буде присвячена наданню визначення поняття «принцип державного фінансового контролю».

Принципи державного фінансового контролю, звичайно, є практичною категорією, що використовуються у процесі правового регулювання відносин державного фінансового контролю. Принципи державного фінансового контролю знайшли своє відображення та закріплення в нормативно-правових актах різної юридичної сили, використовуються у процесі розгляду справ у суді чи правозастосування. Проте, перш за все, принцип права є теоретичною категорією, що досліджується спеціалістами в різних галузях права, в тому числі й наукового фінансового права. У зв'язку із чим надання визначення принципів державного фінансового контролю повинно базуватися на дослідженні теоретичних доробок у сфері принципів права.

У першу чергу, важливо встановити значення принципів права, яке їм надається в загальній теорії права. У цьому напрямку наявна велика кількість досліджень різних періодів, в яких у цілому міститься досить однозначний підхід до розуміння

принципів права, хоча самі визначення даного поняття дещо різняться. Зокрема, О.М. Васильєв узагальнює позиції представників правової науки та зазначає, що правові принципи трактуються як відправні, вихідні, керівні ідеї, що лежать в основі права [3, с. 12].

Цікавою точкою зору на природу принципів права є точка зору О.А. Лукашевої, яка зауважує, що для системи права важливо не тільки те, що закріплюється у праві (зміст предмета правового регулювання), але й те, як це повинно закріплюватися (які начала, ідеї повинні знаходитися в основі найбільш ефективного регулювання даних суспільних відносин). Ці начала, ідеї і є принципами права, проте вони визначають зміст не правового регулювання, а такий, що найбільш відповідає даним суспільним відносинам, що складають предмет правового регулювання, характер права і правового регулювання [8, с. 21].

У сучасній правовій науці темі принципів права приділено багато уваги. Так, І.П. Бахновська в своїй роботі констатує, що принципами права є не тільки ті положення, що закріплені в джерелах права, але і провідні правові ідеї, які отримали загальне визначення в діяльності органів правосуддя, інших суб'єктів права, незважаючи на відсутність їх формальної фіксації в об'єктивному праві. Автором підкреслюється, що деякі із принципів є самодостатніми: для застосування основоположних та загальних принципів немає необхідності посилається на інше джерело права. Рисами принципів права визначається імперативність, нормативність, найвища стабільність, високий рівень узагальненості й абстрагування, фундаментальний характер, внутрішня єдність, об'єктивна зумовленість, ідеологічність, історичність [1, с. 9].

С.П. Погребняк зауважує, що в загальній теорії права традиційно використовується етимологічне значення слова «принцип» (від лат. *principium* – первісне, визначальне, те, від чого походить усе інше) – засада, основа, керівна ідея, вихідне положення будь-якого явища (учення, організації, діяльності тощо). Автор узагальнює, що під час характеристики принципу зазвичай звертається увага на те, що він, по-перше, являє собою ідею, положення, вимогу, а по-друге, він є не простим положенням (ідеєю, вимогою), а основним, основоположним, засадничим, фундаментальним, вихідним, загальним, керівним, відправним, провідним, чільним [9, с. 24].

О.О. Уварова, у свою чергу, узагальнюючи дослідження різних періодів щодо принципів права, при-

ходить до висновку, що принципи права можна визначити як систему вимог до належної і можливої поведінки людей, які відображають визнані у суспільстві цінності і утворюють спрямовану на регулювання суспільних відносин ієрархічну єдність [12, с. 55].

Т.І. Фулей зауважує, що за багатоманітності визначень поняття «принципи права» усі наявні в юридичній науковій літературі точки зору можна звести до таких двох: 1) принципи права – це основоположні ідеї, 2) це нормативні засади права, що визначають сутність і спрямованість правового регулювання. Т.І. Фулей підтримує точку зору, що принципи права є нормативними засадами позитивного права, що визначають сутність і спрямованість правового регулювання, а також виділяє більш широке за обсягом поняття правових принципів (принципів правової свідомості чи доктрини) – основоположних для права ідей [14, с. 7].

Отже, зі змісту теоретичних роздумів фахівців у сфері загальної теорії права різних періодів щодо сутності принципів права можна виділити такі основні тези: 1) принципи права визнаються ємними за змістом короткими засадами, основами права як універсального регулятора суспільних відносин та побудови правової системи; 2) принципи права є втіленням найбільш прогресивних уявлень людства про «добро» та «зло» на певному етапі його розвитку; 3) принципи права виступають вектором розвитку права, а також всіх суміжних систем, як то законодавства, судової практики тощо.

Із точки зору логіки визначення поняття в широкому значенні є логічною операцією, у процесі якої розкривається зміст поняття; для того, щоб визначити поняття, тобто знайти межі, які відділяють предмети, що охоплюються даним поняттям, від всіх подібних до нього предметів, не потрібно перелічувати всі його ознаки, а достатньо вказати лише на відмінні суттєві ознаки предметів, відображених у даному понятті [6, с. 409].

Таким чином, принцип права можна визначити як основу права, що є втіленням прогресивних уявлень щодо загальнолюдських цінностей на певному етапі розвитку суспільства, спрямовану на визначення напрямків розвитку права, формування права як регулятора суспільних відносин. Отже, принцип права, з одного боку, втілює в собі все найкраще, відоме суспільству на сьогодні, а з іншого боку, принцип певною мірою «випереджає» право, є дещо прогресивним по відношенню до права, є стимулом та орієнтиром для права як регулятора суспільних відносин.

Розуміння принципу права як загальнотеоретичної категорії дозволяє надати визначення даного поняття в контексті державного фінансового контролю. У зв'язку із цим, у першу чергу, необхідно визначитися із самим поняттям державного фінансового контролю. Слід відзначити, що проблематика визначення державного фінансового контролю вже ставала предметом моїх наукових пошуків. Так, у раніше проведених дослідженнях на підставі аналізу робіт науковців різних історичних періодів мною було зроблено висновок, що під фінансовим контролем як

категорією фінансового права слід вважати елемент державного управління та його функцію, які полягають у чітко регламентованій на нормативно-правовому рівні діяльності уповноважених органів державної влади чи місцевого самоврядування з визначення відповідності діяльності підконтрольних суб'єктів чинному законодавству у сфері використання та перерозподілу публічних фондів грошових коштів із метою задоволення певних інтересів держави, територіальних громад та громадян як учасників публічно-правових відносин [13, с. 210]. У контексті такого розуміння державного фінансового контролю необхідно визначитися із значенням поняття принципу державного фінансового контролю.

Як і у випадку з наданням визначення принципу права як загальнотеоретичного поняття, визначення принципу державного фінансового контролю доцільного розпочати з аналізу досліджень даного питання наукою фінансового права.

У теорії фінансового права наявні дослідження поняття принципів державного фінансового контролю, при цьому такі дослідження мають досить різний характер. Ряд авторів лише констатує наявність принципів державного фінансового контролю, визначає їх важливим елементом правового регулювання відносин із державного фінансового контролю та проводить класифікацію таких принципів. Зокрема, В.А. Бортняк зауважує, що контрольна діяльність повинна базуватися на єдиних принципах і в її основу покладається завдання підвищення ефективності управління. Він звертає увагу на ту обставину, що функції управління базуються як на загальних принципах управління, так і на властивих їм принципам. До загальних належать принципи підпорядкованості державного управління верховенству прав і свобод людини; законності; ієрархічності, тобто підпорядкованість нижчого органу виконавчої влади вищому. З урахуванням завдань, що стоять перед державним фінансовим контролем, можна виділити такі основні принципи контролю: об'єктивність, дієвість, гласність, систематичність, регулярність [2, с. 29]. Проте визначення принципу державного фінансового контролю ним не надається.

Аналогічна ситуація має місце в монографії М.І. Шутова, В.А. Бабенко та Н.М. Стоянової, присвяченій загальним питанням державного фінансового контролю в Україні. Автори зауважують про існування принципів державного фінансового контролю та розкривають зміст кожного з таких принципів, зокрема принципу законності, доцільності, ефективності, об'єктивності, системності тощо [15, с. 18]. Л.В. Гуцаленко, В.А. Дерій, М.М. Коцупатрій також досліджують принципи організації та здійснення державного фінансового контролю лише шляхом аналізу змісту конкретних принципів, не розкриваючи сутності та значення принципів державного фінансового контролю в цілому [4, с. 19]. Л.А. Савченко під принципами фінансового контролю визначає основні засади, на яких базується організація та здійснення фінансового контролю [10, с. 68]. Більш детального дослідження визначення принципів державного

фінансового контролю автором не проводиться, лише наводиться перелік таких принципів, а саме: законність, плановість, публічність, незалежність, об'єктивність, компетентність, оперативність, системність [10, с. 69]. Проте вже в роботі у співавторстві із М.В. Сірош під правовими принципами фінансового контролю Л.А. Савченко розуміє основні вимоги та правила, що прямо чи опосередковано визначені в нормативно-правових актах, мають важливе значення у фінансово-контрольному процесі у сфері публічних фінансів, обов'язково застосовуються на відповідних його стадіях, їх дотримання та реалізація забезпечується наявністю певних гарантій, у тому числі встановленням відповідальності за порушення [11, с. 153]. Л.А. Савченко та М.В. Сірош визначають ознаки правових принципів фінансового контролю: 1) пряме чи опосередковане визначення в нормативно-правових актах; 2) обов'язкове застосування під час організації і здійснення фінансового контролю, тобто на усіх стадіях фінансово-контрольного процесу; 3) існування гарантій їх дотримання [11, с. 153]. Д.Л. Зима у своїй дисертації, присвяченій теоретико-правовим питанням координації державного фінансового контролю, констатує, що координація фінансового контролю має здійснюватися на основі певних принципів, яких повинні дотримуватися і контролюючі суб'єкти. Під принципами він розуміє загальні керівні положення, які властиві певному виду діяльності, фінансовий же контроль, як специфічний вид діяльності, здійснюється на підставі відповідних принципів, до яких Лімська Декларація керівних принципів контролю відносить: незалежність, об'єктивність, гласність, компетентність [5, с. 59].

Таким чином, представники науки фінансового права у своїй більшості схиляються до визначення принципів державного фінансового контролю як основоположних, керівних засад правового регулювання даної групи правовідносин, що при цьому визначені та закріплені на нормативному рівні. І взагалі, в контексті принципів державного фінансового контролю відправне значення має Лімська декларація керівних принципів контролю, прийнята IX Конгресом Міжнародної організації вищих контрольних органів у 1977 році [7]. Проте дослідження принципів права як загальноправової категорії дозволяє зробити висновок, що нормативне закріплення принципів права не може вважатися їх відмінною суттєвою ознакою, оскільки принципи права не можна ставити в залежність від волі конкретних нормотворців у конкретній державі. Принципи права є квінтесенцією всіх позитивних, прогресивних уявлень людства щодо побудови суспільства, прав і свобод людини, цінностей, на захист та підтримку яких й існує право як регулятор суспільних відносин. На жаль, у кожній конкретній державі не завжди дотримуються принципів права, має місце нівелювання таких принципів, підміна їх «негативними» засадами, що й стають основою для законодавчого регулювання та правозастосування, в тому числі й судової практики. У зв'язку із чим досить небезпечним є ототожнення принципів державного фінансового контролю та засад, що визна-

чені як такі принципи в нормативно-правових актах певної держави. Таке ототожнення може мати місце лише за умови панування правової держави та правових законів, проте навіть в такому випадку принципи права завжди є більш ширшим поняттям по відношенню до тих основоположних засад, які визначені як принципи права та закріплені як такі у відповідних нормативно-правових актах. При цьому необхідно відзначити, що закріплення принципів права на нормативно-правовому рівні є позитивною тенденцією сучасною нормотворчості, така тенденція дозволяє надати принципам права певної словесної форми, надати їм обов'язковості, зумовленої заходами державного примусу як і щодо інших правових норм.

Отже, підводячи підсумок вищевикладеному, можна стверджувати, що принцип державного фінансового контролю за своєю правовою природою відрізняється від принципу права лише сферою свого поширення, а саме відносинами державного фінансового контролю. У зв'язку із чим надання визначення даного поняття повинно здійснюватися з урахуванням наданого вище визначення принципу права та специфіки сфери своєї дії. Таким чином, принцип державного фінансового контролю можна визначити як основу державного фінансового контролю, що є втіленням прогресивних уявлень щодо загальнолюдських цінностей на певному етапі розвитку суспільства, спрямовану на визначення напрямків розвитку державного фінансового контролю, формування права як регулятора відносин державного фінансового контролю.

#### СПИСОК ВИКОРИСТАНОЇ ЛІТЕРАТУРИ

1. Бахновська І.П. Основоположні принципи права як інтегруючий елемент правової системи України : автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01. Харків, 2011. 19 с.
2. Бортняк В.А. Державний фінансовий контроль: система, принципи та особливості структурної ієрархії. *Форум права*. 2014. № 3. С. 29–34. URL : [http://nbuv.gov.ua/UJRN/FP\\_index.htm\\_2014\\_3\\_7](http://nbuv.gov.ua/UJRN/FP_index.htm_2014_3_7).
3. Васильєв А. М. О правовых идеях-принципах. *Советское государство и право*. 1975. № 3. С. 11–18.
4. Гуцаленко Л.В., Дерій В.А., Коцупатрий М.М. Державний фінансовий контроль : навч. посіб. Київ : Центр учбової літератури, 2009. 424 с.
5. Зима Д.Л. Теоретико-правові питання координації державного фінансового контролю : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Ірпінь, 2008. 206 с.
6. Кондаков Н.И. Логический словарь-справочник. Москва : Издательство «Наука», 1976. 717 с.
7. Лимская декларация руководящих принципов контроля: IX Конгресс Международной организации высших контрольных органов, 1977. URL : [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/604\\_001](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/604_001).
8. Лукашева Е.А. Понятие принципа социалистического права. *Советское государство и право*. 1970. № 6. С. 21–29.
9. Погребняк С.П. Основоположні принципи права (змістовна характеристика) : монографія. Харків : Право, 2008. 240 с.
10. Савченко Л.А. Правові основи фінансового контролю : навчальний посібник. Київ : Юрінком Інтер, 2008. 504 с.

11. Савченко Л.А., Сірош М.В. Правові проблеми реалізації принципів фінансового контролю у фінансово-контрольному процесі. Київ : «Центр учбової літератури», 2016. 192 с.

12. Уварова О.О. Принципи права у правозастосуванні: загальнотеоретична характеристика : монографія. Харків : «Друкарня МАДРИД», 2012. 196 с.

13. Федоров С.Є. Фінансовий контроль як абстрактна категорія фінансового права: проблеми сприй-

няття. *Порівняльно-аналітичне право*. 2017. № 4. С. 207–211.

14. Фулей Т.І. Сучасні загальнолюдські принципи права та проблеми їх впровадження в Україні : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01. Київ, 2003. 16 с.

15. Шутов М.І., Бабенко В.А., Стоянова Н.М. Державний фінансовий контроль в Україні (теорія та практика). Одеса : «Юридична література», 2004. 136 с.

### **Федоров С.Є. ПРИНЦИП ДЕРЖАВНОГО ФІНАНСОВОГО КОНТРОЛЮ: ВИЗНАЧЕННЯ ПОНЯТТЯ**

У даній статті здійснена спроба надати визначення поняття «принцип державного фінансового контролю» крізь призму дослідження поняття «принцип права». Визначення принципу державного фінансового контролю як логічна операція з розкриття змісту поняття шляхом встановлення його суттєвих ознак, які роблять його відмінним від інших предметів чи явищ, проводиться автором на підставі аналізу раніше проведених досліджень загальних принципів права, а також принципів державного фінансового контролю.

У результаті вивчення цілого ряду робіт представників загальної теорії права, які проводили дослідження принципів права, а також встановлення сутності принципів права, зроблено висновок, що принцип права можна визначити як основу права, що є втіленням прогресивних уявлень щодо загальнолюдських цінностей на певному етапі розвитку суспільства, спрямовану на визначення напрямків розвитку права, формування права як регулятора суспільних відносин. Отже, принцип права, з одного боку, втілює в собі все найкраще, відоме суспільству на сьогодні, а з іншого боку, принцип певною мірою «випереджає» право, є дещо прогресивним по відношенню до права, є стимулом та орієнтиром для права як регулятора суспільних відносин.

Щодо принципу державного фінансового контролю, то автор приходить до висновку, що даний принцип за своєю правовою природою відрізняється від принципу права лише сферою свого поширення, а саме відносинами державного фінансового контролю. Отже, принцип державного фінансового контролю визначається як основа державного фінансового контролю, що є втіленням прогресивних уявлень щодо загальнолюдських цінностей на певному етапі розвитку суспільства, спрямованим на визначення напрямків розвитку державного фінансового контролю, формування права як регулятора відносин державного фінансового контролю.

**Ключові слова:** принцип права, принцип державного фінансового контролю, державний фінансовий контроль, засади, визначення поняття.

### **Fedorov S.E. PRINCIPLE OF STATE FINANCIAL CONTROL: DEFINITION OF THE CONCEPT**

This article attempts to define the concept of “principle of state financial control” through the lens of the study of the concept of “principle of law”. The definition of the principle of state financial control as a logical operation to disclose the meaning of the concept by establishing its essential features that make it different from other objects or phenomena, is made by the author on the basis of the analysis of previously conducted studies of general principles of law, as well as the principles of state financial control.

As a result of studying a number of works of representatives of the general theory of law, who have studied the principles of law, as well as establishing the essence of the principles of law, it is concluded that the principle of law can be defined as the basis of law, which is the embodiment of progressive ideas about common values at a certain stage of society, aimed at determining the directions of development of law, the formation of law as a regulator of social relations. Thus, the principle of law, on the one hand, embodies all the best known to society today, and on the other hand, the principle to some extent «outstrips» the law, is somewhat progressive to the law, is an incentive and a benchmark for law as a regulator of social relations.

With regard to the principle of public financial control, the author concludes that this principle differs from the principle of law only by the sphere of its distribution, namely the relations of state financial control. Therefore, the principle of public financial control is defined as the basis of state financial control, which is the embodiment of progressive ideas about universal values at a certain stage of development of society, aimed at determining the directions of development of state financial control, the formation of law as a regulator of relations of state financial control.

The author pays special attention to such a feature of the principle of state financial control as normativity, which is given by some representatives of the science of financial law. The author concludes that the normative fixing of the principles of law cannot be considered as their distinctive essential feature, since the principles of law cannot be put into dependence on the will of specific “law-makers” in a particular state. The principles of law are the quintessence of all positive, progressive perceptions of humanity regarding the construction of society, human rights and freedoms, values, the protection and support of which is right as a regulator of social relations. Therefore, it is quite dangerous to put a sign of the equation between the principles of state financial control and the principles defined as such principles in the legal acts of a certain state. Nevertheless, it should be noted that the consolidation of the principles of law at the legal level is a positive tendency of modern rulemaking, such a tendency allows to give the principles of the right of a certain verbal form, to give them the obligations caused by measures of state coercion as well as with other legal norms.

**Key words:** principle of law, principle of state financial control, state financial control, principles, definition of concept.