

УДК 347.73.06:336.13.051](477)

**Дмитро Григор'єв,**  
викладач відділу представництва  
інтересів громадянина або держави в суді  
Національної академії прокуратури України

## ЗАГАЛЬНА ХАРАКТЕРИСТИКА СИСТЕМИ ПРИНЦИПІВ БЮДЖЕТНОГО КОНТРОЛЮ В УКРАЇНІ

*Стаття присвячена вивченню системи та структури принципів бюджетного контролю в Україні. Наводиться загальна характеристика основоположних принципів права як принципів бюджетного контролю, що є основою для побудови всієї системи принципів бюджетного контролю в Україні. Систематизується розуміння загальних, галузевих принципів права та принципів правового інституту в контексті відносин бюджетного контролю в Україні.*

**Ключові слова:** принципи права, бюджетний контроль, система принципів, основоположні принципи права.

**Постановка проблеми.** Бюджетним контролем є різновид державного фінансового контролю, який являє собою діяльність уповноважених органів державної влади та місцевого самоврядування, врегульовану нормами права, що закріплена на нормативно-правовому рівні процедурою перевірки дотримання суб'єктами бюджетних правовідносин вимог бюджетного законодавства під час розробки, затвердження і виконання відповідних бюджетів, а також прийнятих на їх виконання актів індивідуальної дії, яка може мати своїм наслідком у разі виявлення порушень притягнення винних осіб до відповідальності. У процесі бюджетного контролю вагомим значення набувають процедури та правила, які застосовуються під час його здійснення, що має, з одного боку, виключити, наскільки це можливо, зловживання з боку контролюючих органів та мінімізувати ризики для підконтрольних суб'єктів, а з іншого боку, досягти мети бюджетного контролю – забезпечення ефективного і результативного управління бюджетними коштами, а також забезпечення дотримання всіма учасниками бюджетних відносин вимог бюджетного законодавства, які реалізуються шляхом вирішення завдань бюджетного контролю. Основою ж правового регулювання є принципи права. Все вищевикладене й зумовлює необхідність проведення дослідження принципів бюджетного контролю в Україні.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Слід відзначити, що натеper в Україні відсутні комплексні роботи у сфері дослідження принципів бюджетного контролю. У рамках монографічного дослідження бю-

джетного контролю та особливостей його правового регулювання питання принципів бюджетного контролю розглядали О. П. Германець і П. П. Латковський. Фрагментарне вивчення принципів бюджетного контролю проводилось у рамках дослідження принципів державного фінансового контролю Л. А. Савченко та І. М. Ярмак.

**Метою** написання даної статті є дослідження загальних особливостей принципу бюджетного контролю в Україні, визначення переліку принципів, їх систематизація.

**Виклад основного матеріалу.** Слід відзначити, що докорінні начала, на яких будуються системи державного фінансового контролю в цивілізованих державах ще у XIX столітті виділялися Ф. Бочковським (поняття «бюджетний контроль» на той час у теорії права не було, однак фінансовий контроль означав насамперед саме контроль у сфері бюджетних коштів як основних публічних коштів держави – прим. автора), а саме: 1) кінцева ревізія господарських оборотів адміністративних управлінь доручається сторонній установі – вищій, самостійній та незалежній від установ, що контролюються; 2) контрольні установи перевіряють стан (наявність) та рух казенних грошових та матеріальних капіталів за справжніми актами і документами; 3) перевіряються як виконавці (каси), так і розпорядники (адміністративні місця), причому ця перевірка проводиться однією і тією самою контрольною установою; 4) результати своєї ревізійної діяльності державний контроль надає законодавчій владі на розгляд та затвердження; 5) установлення попереднього контролю [1, с. 52].

Основою правового регулювання будь-якої сфери правовідносин є принципи права, оскільки вони втілюють у собі найвищі людські ідеали, на сторожі яких право і виступає. І ця теза не раз знаходила своє підтвердження в правовій теорії. Наприклад, С. С. Алексєєв під принципами права розуміє вихідні нормативно-керівні начала, що характеризують його зміст, його основи, закріплені в ньому закономірності суспільного життя [2, с. 98]. Аналогічне розуміння принципів права надається колективом авторів підручника з теорії держави і права під загальною редакцією О. В. Петришина, О. О. Уваровою, О. В. Зайчуком та іншими [3, с. 123; 4, с. 55; 5, с. 23; 6, с. 159]. Таке розуміння принципів є обґрунтованим, таким, що повною мірою відображає їх сутність та значення для правової дійсності, для правового регулювання різних сфер суспільного життя.

О. П. Гегманець до принципів бюджетного контролю відносить такі: принцип законності, принцип плановості, принцип раціональності, принцип достовірності, принцип реальності та об'єктивності, принцип професійності, принцип незалежності, принцип допомоги, принцип результативності, принцип ефективності, принцип публічності і прозорості, принцип гласності, принцип взаємодії контролюючих суб'єктів між собою та з правоохоронними органами, принцип єдності в бюджетному контролі, принцип повноти, принцип обґрунтованості, принцип справедливості та неупередженості, принцип відповідальності [7, с. 43-48]. Л. А. Савченко та І. М. Ярмак досить фрагментарно проводять вивчення принципів бюджетного контролю в контексті дослідження принципів державного фінансового контролю. Вони вважають, що принципами бюджетного контролю слід вважати такі загальні принципи, як об'єктивність, публічність, законність, компетентність, незалежність, оперативність, принцип взаємодії і координації, плановість, системність, відповідальність [8, с. 137].

П. П. Латковський є більш послідовним щодо дослідження принципів бюджетного контролю. Поряд зі встановленням принципів, закріплених Лімською декларацією керівних принципів контролю, та аналізом робіт із дослідження принципів державного фінансового контролю підтримується ідея системності в дослідженні принципів бюджетного контролю. Зокрема, щодо необхідності дослідження принципів бюджетного права, складником якого є інститут бюджетного контролю, а також принципів контролю загалом, різновидом якого є контроль бюджетний [9, с. 49-57].

Враховуючи вищевикладене, необхідно розпочати дослідження загальної характе-

ристики та переліку принципів бюджетного контролю із визначенням системи принципів, яка виділяється теорією права.

Теорія держави та права визначає, що принципи права поділяються на основоположні принципи права, загальні, міжгалузеві, галузеві, підгалузеві принципи права та принципи правових інститутів [3, с. 124]. Поділ принципів на вищевказані групи зумовлений «соціальним навантаженням» даних принципів, їх значенням для правового регулювання суспільних відносин, а відповідно, й сферою дії принципів, їх «поширеністю» на певне коло правовідносин.

Так, основоположні принципи – це найбільш важливі фундаментальні принципи, на яких ґрунтується право як загальнообов'язковий соціальний регулятор [3, с. 125]. С. П. Погребняк розуміє під основоположними принципами права систему найбільш загальних і стабільних імперативних вимог, закріплених у праві, які є концентрованим виразом найважливіших сутнісних рис та цінностей, що притаманні цій системі права і визначають її характер і напрями подальшого розвитку [10, с. 37]. Таке розуміння основоположних принципів права цілком відображає їх зміст та підкреслює велике значення даних принципів для захисту загальнолюдських цінностей. До основоположних принципів права традиційно відносять принципи справедливості, рівності, свободи та гуманізму [10, с. 39-147; 3, с. 125-127; 11, с. 275]. О. О. Уварова називає їх визнаними у суспільстві цінностями, на яких мають будуватися встановлені державою правила поведінки [4, с. 7].

Основоположні принципи права поширюють свою дію у тому числі й на відносини бюджетного контролю, хоча реалізація їх у контексті відносин бюджетного контролю є досить специфічною. Так, наприклад, у ст. 7 БКУ закріплюється принцип справедливості і неупередженості, який передбачає те, що бюджетна система України будується на засадах справедливого і неупередженого розподілу суспільного багатства між громадянами і територіальними громадами. Проте таке формулювання принципу справедливості не відображає його сутність у контексті бюджетного контролю. Справедливість не раз розглядалася філософами та спеціалістами у сфері права в різні часи, у зв'язку з чим досить складно навести всі існуючі точки зору на дане соціальне явище. З одного боку, можна стверджувати, що досить просто пояснити, що є справедливим, оскільки розуміння, навіть «відчуття» справедливості властиве кожній людині. З іншого боку, справедливість є складною філософською та

правовою категорією, що має оцінний характер та відображає в собі всі ціннісні надбання людства на певному історичному етапі.

Сутність справедливості в контексті права досить змістовно висловив В. С. Нерсесянц. Він зауважував, що тільки право і є справедливим, оскільки справедливість тому тільки і справедлива, що втілює собою і виражає загальнозначущу правильність, а це у своєму раціоналізованому вигляді означає всезагальну правомірність, тобто сутність і початок права, зміст правового принципу всезагальної рівності і свободи [12, с. 28]. Слід відзначити, що в українській мові слово «справедливість» означає властивість за значенням «справедливий» (який діє на підставі об'єктивних фактів, позбавлений упередження); правильне, об'єктивне, неупереджене ставлення до кого-, чого-небудь; людські відносини, дії, вчинки, які відповідають морально-етичним і правовим нормам [13, с. 590].

Отже, справедливістю є все те, що базується на правді, на правоті, на неупередженості. Натепер більшість суспільних відносин регулюється правовими нормами, і саме право втілює в собі загальнолюдські ідеали, цінності, базується на моральних категоріях. Таким чином, право і є втіленням справедливості. При цьому в контексті різних галузей суспільного життя принцип справедливості набуває своїх особливостей. Бюджетні відносини, й зокрема відносини бюджетного контролю, в цьому контексті не є винятком: їх регулювання також здійснюється правовими нормами, що втілюють у собі загальнолюдські ідеали та морально-етичні цінності, а отже, будуються на принципі справедливості. Виходячи із зазначених вище поняття бюджетного контролю та сутності справедливості як принципу права, можна стверджувати, що у відносинах бюджетного контролю даний принцип означає, що: 1) діяльність суб'єктів, які здійснюють бюджетний контроль, має кореспондуватися із загальнолюдським розумінням про правду, совість, неупередженість; 2) процедури, на підставі яких здійснюється контрольна діяльність, мають відповідати загальнолюдському розумінню про правду, совість і неупередженість.

Зовнішньою формою вираження права, як відомо, є нормативно-правові акти. У зв'язку з цим вагоме значення має не тільки побудова законодавчої системи країни в дусі дотримання справедливості, а саме закріплення основоположних принципів права, зокрема принципу справедливості, на нормативно-правовому рівні у різних сферах суспільного життя, у тому числі й сфері бюджетного контролю.

Аналогічна ситуація має місце і з іншими основоположними принципами права в контексті бюджетного контролю: з одного боку, за своєю правовою природою вони поширюють свою дію й на дану групу правовідносин, а з іншого боку, їх розуміння та практична реалізація зводяться практично до нуля через відсутність закріплення основоположних принципів права як принципів бюджетного контролю. Наприклад, принцип рівності закріплений у великій кількості нормативно-правових і міжнародно-правових актах, у тому числі й у Конституції України: ст. 21 передбачає, що всі люди є вільні і рівні у своїй гідності та правах, у ст. 24 КУ закріплено, що громадяни мають рівні конституційні права і свободи та є рівними перед законом [14]. При цьому в основному нормативно-правовому акті, що регулює бюджетні відносини в нашій державі – Бюджетному кодексі України, принцип рівності взагалі не закріплено [15]. Виходячи ж із сутності принципу рівності та особливостей відносин бюджетного контролю, можна дійти висновку, що принцип рівності в контексті даних правовідносин означає те, що до всіх підконтрольних суб'єктів мають застосовуватися однакові вимоги, вони мають однакові права під час проведення бюджетного контролю, зокрема й права на захист прав у судовому порядку. Особливого значення має також рівність у відносинах контролюючих і підконтрольних суб'єктів, яка проявляється, зокрема, в закріпленні на нормативно-правовому рівні прав підконтрольних суб'єктів під час проведення бюджетного контролю, які спрямовані на захист їхніх інтересів. У цьому разі рівність проявляється не в наявності однакових прав та повноважень контролюючих та підконтрольних суб'єктів, оскільки це є неможливим через специфіку їхніх завдань та функцій, а в наявності однакових можливостей у даних суб'єктів щодо досягнення поставлених перед ними завдань, захисті їх інтересів, запобіганні порушенню їхніх прав як учасників відносин бюджетного контролю.

Принципи свободи та гуманізму як принципи права, що мають застосовуватися в рамках відносин бюджетного контролю, також не знайшли свого закріплення на нормативно-правовому рівні, однак вони проявляються в такому. Так, принцип свободи у відносинах бюджетного контролю знаходить свій прояв в тому, що 1) учасники відносин бюджетного контролю, що є органами державної влади та місцевого самоврядування, зобов'язані діяти виключно відповідно до приписів чинного законодавства України, не втручаючись у діяльність інших учасників відносин бюджетного контролю

та не впливаючи на вибір ними певних варіантів поведінки; 2) учасники відносин бюджетного контролю, які не є органами державної влади та місцевого самоврядування, можуть вибирати будь-який варіант поведінки, що не суперечить приписам чинного законодавства України. Принцип же гуманізму у відносинах бюджетного контролю проявляється в тому, що 1) бюджетний контроль має своєю кінцевою метою захист інтересів осіб, що можуть бути порушені в результаті незаконних дій підконтрольних суб'єктів бюджетного контролю; 2) контролюючі органи не мають права «переймати» на себе функції органів, що провадять діяльність із притягнення до відповідальності осіб, винних у порушенні бюджетного законодавства; 3) представники контролюючого органу не мають права здійснювати будь-який моральний тиск на представників підконтрольного суб'єкта; 4) у разі виявлення порушень бюджетного законодавства представники контролюючого суб'єкта не мають права принизливо ставитися до осіб, що могли вчинити такі порушення, визнавати їх винуватим чи невинуватим у вчиненні таких порушень.

Наступною значною групою принципів права є загальні принципи. У теорії права під загальними принципами права розуміють принципи, що притаманні праву в цілому, діють у всіх галузях та інститутах права [3, с. 128]. Проте підхід до визначення конкретного переліку загальних принципів права у правовій теорії не є однаковим. Зокрема, є точка зору, що до загальних принципів права слід відносити: 1) принцип правової визначеності; 2) принцип пропорційності (розмірності); 3) принцип добросовісності; 4) принцип розумності [3, с. 128-131]. С. П. Погребняк вважає, що до загальних принципів можуть бути віднесені 1) принцип рівності (недискримінації); 2) принцип пропорційності; 3) принцип правової визначеності і захисту законних очікувань; 4) принцип загальної заборони свавілля; 5) принцип захисту основоположних прав; 6) принцип права на захист [16, с. 24]. При цьому у своїй монографії, присвяченій вивченню основоположних принципів права, С. П. Погребняк зауважує, що існує принцип верховенства права, який можна розглядати як похідну від усіх загальних засад прав, як ціннісний сплав ідей справедливості, рівності, свободи і гуманізму. Також ним звертається увага, що для того, щоб гарантувати ефективну дію принципу верховенства права, люди мають погодитись на запровадження принципів правової визначеності, пропорційності і добросовісності [10, с. 38].

У теорії права також застосовується термін «загальні принципи права, визнані цивілізованими націями». До таких принципів автором відносяться принцип справедливості, сумлінності, рівноправності, гуманізму, забезпечення судового захисту порушених прав, єдності прав і обов'язків, принцип пріоритету спеціального договору (закону) перед загальним, принцип пріоритету наступного договору (закону) перед попереднім, принцип заборони зворотної дії договору (закону), принцип неможливості передання більше прав, ніж маєш сам [17, с. 21].

Отже, можна зробити висновок, що в правовій теорії відсутнє чітке розуміння переліку загальних принципів права, проте всі вони фактично є похідними від основоположних принципів права. Крім того, в теорії права виділяються такі принципи, що поширюють свою дію на всі відносини, які виникають у державі: принципи законності, демократизму, гласності, об'єктивності тощо, при цьому теорією права до загальних принципів вони не відносяться.

У зв'язку з вищевказаним можна констатувати, що правова теорія постійно змінює своє «ставлення» до загальних принципів права, різні автори у різні історичні періоди відносять до цього переліку зовсім різні принципи. Даний факт можна пояснити тим, що принципи права, а особливо загальні принципи права, мають високий ступінь узагальнення, є досить складними для розуміння, визначення, встановлення сутності категоріями. Принципи права покликані включати у свій зміст всі найпозитивніші, найпрогресивніші надбання людства, відобразити все краще у захисті прав та інтересів осіб, правовому регулюванні, у побудові правової системи та системи державного управління. У зв'язку із цим науковці завжди намагаються удосконалити їх зміст та розуміння, пропонують нові загальні принципи права.

За своєю сутністю загальні принципи права поширюють свою дію й на відносини бюджетного контролю. Однак провести аналіз змісту всіх вищевказаних принципів права в рамках даного дослідження не видається можливим через обмежений обсяг статті.

У контексті дослідження такої специфічної сфери, як правовідносини бюджетного контролю, поряд із загальними, основоположними принципами однаково важливими є принципи, що поширюють свою дію виключно на дану групу правовідносин. Так, у теорії права є поняття системи права, під якою розуміється система всіх чинних юридичних норм певної держави, основними структурними елементами системи права



визначаються норми права, інститути права, галузі права [18, с. 123; 19, с. 168].

Бюджетний контроль є за своєю сутністю правовим інститутом та складником фінансового права. У теорії права до принципів фінансового права прийнято відносити такі: 1) принцип пріоритету в галузі фінансової діяльності держави представницьких органів перед виконавчими органами державної влади; 2) принцип законності; 3) принцип плановості. При цьому кожен правовий інститут галузі фінансового права наділений своїми принципами [20, с. 49]. У теорії права інституційні принципи бюджетного контролю не знайшли свого системного дослідження. Зокрема, П. П. Латковським запропоновано принцип реалізованості бюджетно-контрольної реакції як принцип бюджетного контролю, сутність якого полягає в тому, що нормативна модель реакції уповноваженого суб'єкта бюджетного контролю на відхилення бюджетно-правової реальності від бюджетно-правової моделі дозволяє зробити якісний і кількісний висновок про таке відхилення, що передбачає певний вплив з метою приведення бюджетно-правової реальності до встановленої нормами бюджетного права моделі [21, с. 5]. Л. А. Савченко та І. М. Ярмач також наводять лише один спеціальний принцип бюджетного контролю – принцип стадійності, оскільки бюджетний контроль здійснюється на кожному етапі бюджетного процесу, що різняться метою і завданнями [8, с. 137].

### Висновки

Як короткий висновок можна зауважити, що система принципів бюджетного контролю включає в себе основоположні принципи права (справедливості, рівності, свободи, гуманізму), загальні принципи права (перелік не є виключним, зокрема, до них слід відносити принцип законності, гласності, демократизму, об'єктивності тощо), принципи галузі фінансового права та правовий інститут бюджетного контролю, перелік яких на даний час на нормативно-правовому рівні відсутній, а теорією права системно не визначений.

### Список використаних джерел:

1. Бочковский Ф. Организация государственного контроля в России сравнительно с государствами Западной Европы. Санкт-Петербург: Типо-литография А.Э. Винеке, 1895. 118 с.
2. Алексеев С. С. Общая теория права: в 2-х томах. Т. 1. М.: Юридическая литература, 1981. 360 с.
3. Теория держави і права: підручник / О. В. Петришин, С. П. Погребняк, В. С. Смородинський та ін.; за ред. О. В. Петришина. Х.: Право, 2015. 368 с.

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

5. Зайчук О. В. Принципы права в контексті розвитку загальної теорії держави і права. Альманах права. 2012. Вип. 3. С. 22-28.

6. Александров Н. Г., Калинычев Ф. И., Студеникин С. С., Шебанов А. Ф. Теория государства и права. Москва: Государственное издательство юридической литературы, 1958. 307 с.

7. Гетманець О. П. Бюджетний контроль: організаційно-правові засади: монографія. Харків: Екограф, 2008. 308 с.

8. Савченко Л. А., Ярмач І. М. Проблеми правового закріплення принципів фінансового контролю: монографія. Київ: Центр учбової літератури, 2016. 172 с.

9. Латковський П. П. Правове регулювання бюджетного контролю в Україні: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Одеса, 2017. 247 с.

10. Погребняк С. П. Основоположні принципи права (змістовна характеристика): монографія. Харків: Право, 2008. 240 с.

11. Сунегін С. О. Основоположні принципи права: загальна характеристика та деякі аспекти реалізації. Альманах права. 2012. Вип. 3. С. 275-279.

12. Нерсесянц В. С. Философия права: учебник для вузов. Москва: Издательская группа НОРМА-ИНФА М, 1998. 652 с.

13. Словник української мови: в 11 томах / редкол.: І. К. Білодід (голова) та інші; Акад. наук. Укр. РСР, Ін-т мовознавства ім. О. О. Потебні. К.: Наук. думка. Том 9. 1978. 920 с.

14. Конституція України: Закон України від 28.06.1996 № 254к/96-вр / Верховна Рада України. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/254k/96-вр>

15. Бюджетний кодекс України: Закон України від 08.07.2010 № 2456-VI / Верховна Рада України. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2456-17>

16. Погребняк С. Загальні принципи права як джерело права. Вісник Академії правових наук України. 2011. № 1 (64). С. 14-25.

17. Земскова П. Е. Общие принципы права, признанные цивилизованными нациями, в международном праве: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.10. Москва, 2010. 26 с.

18. Рабінович П. М. Основи загальної теорії права та держави: навчальний посібник. 9-е вид., зі змінами. Львів: Край, 2007. 192 с.

19. Марчук В. М., Корольков О. В. Теорія держави і права: навч. посіб. К.: Київ. нац. торг.-екон. ун-т, 2012. 416 с.

20. Воронова Л. К. Общие принципы финансового права и его институтов. Принципы финансового права: материалы междунар. науч.-практ. конф., Харьков, 19-20 апр. 2012 г. / редкол.: В. Я. Тацій, Ю. П. Битяк, Л. К. Воронова и др. Харьков: Право, 2012. С. 48-50.

21. Латковський П. П. Правове регулювання бюджетного контролю в Україні: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Одеса, 2017. 24 с.

*Статья посвящена изучению системы и структуры принципов бюджетного контроля в Украине. Приводится общая характеристика основополагающих принципов права как принципов бюджетного контроля, которые являются основой для построения всей системы принципов бюджетного контроля в Украине. Систематизируется понимание об общих, отраслевых принципах права и принципах правового института в контексте отношений бюджетного контроля в Украине.*

**Ключевые слова:** принципы права, бюджетный контроль, система принципов, основополагающие принципы права.

*The article is devoted to the study of the system and structure of the principles of budgetary control in Ukraine. The general description of the fundamental principles of law as the principles of budgetary control, which is the basis for building the whole system of principles of budgetary control in Ukraine, is presented. The understanding of the general, branch principles of law and the principles of a legal institution in the context of budgetary control relations in Ukraine is systematized.*

**Key words:** principles of law, budgetary control, system of principles, fundamental principles of law.