

## ФИНАНСОВОЕ И НАЛОГОВОЕ ПРАВО

УДК 347.73.06:336.13.051](477)

### ПРИНЦИП ЗАКОННОСТИ БЮДЖЕТНОГО КОНТРОЛЮ

Дмитро ГРИГОР'ЄВ,

викладач відділу представництва інтересів громадянина або держави в суді  
Національної академії прокуратури України

#### АНОТАЦІЯ

У статті досліджується принцип законності бюджетного контролю в Україні. Розглядаються підходи до розуміння принципу законності теорією права в цілому, а також принципом державного фінансового і бюджетного контролю. Автором наводиться думка, що становлення принципу законності бюджетного контролю відбулося в процесі еволюції правового регулювання, розвитку законодавства, його ускладнення, закріплення положень про необхідність дотримання законодавчих приписів. Доводиться положення про те, що принцип законності бюджетного контролю має більш широке значення, ніж лише обов'язок дотримуватися приписів нормативно-правових актів усіма учасниками відносин бюджетного контролю.

**Ключові слова:** бюджетний контроль, законність, принцип законності, правові принципи, державний фінансовий контроль.

#### PRINCIPLE OF LEGALITY OF BUDGETARY CONTROL

Dmytro HRYGORIEV,

Lecturer of Department of Interest Representation of Citizens  
and the State at Court in National Prosecution Academy of Ukraine

#### SUMMARY

In the article it is researched the principle of legality of budgetary control in Ukraine. It is studied the approach of understanding of principle of legality in the legal theory generally as well as the principle of state financial and budgetary control. The author advances a view that the establishment of principle of legality of budgetary control took place in the process of evolution of legal regulation, development of legislation, its complicating, fixing the provisions on the need to comply with legislative requirements. It is proved that the principle of legality of budgetary control has a broader significance than the sole obligation to comply with the regulations of the regulatory acts by all participants in the relations of budgetary control.

**Key words:** budgetary control, legality, principle of legality, legal principles, state financial control.

**Постановка проблеми.** Більшість нормативно-правових актів нашої держави, наукові роботи у сфері права у різних напрямках досліджень пронизані ідеєю обов'язковості дотримання законів, неухильним та безумовним виконанням. Ця ідея в теорії права та у нормотворенні отримала назву «законність», або «принцип законності». Вивчаючи нормативний матеріал і наукові роботи, можна прослідкувати те, що законність, принцип законності мають особливе значення для нашої правової системи. Тому принцип законності є цікавим та важливим для дослідження. При цьому важливою сферою суспільного життя є перерозподіл загальних благ, що є здобутком усіх осіб, які проживають на певній території. Основна частина публічних грошових коштів акумулюється і перерозподіляється через бюджети різних рівнів. Тому контроль за дотриманням вимог законодавчих приписів під час збирання, акумулювання і перерозподілу бюджетних коштів набуває особливо вагомого значення для забезпечення сталого існування держави, її інститутів, забезпечення державного суверенітету, незалежності, національної безпеки тощо. При цьому принцип законності (як керівна засада провадження бюджетного контролю) залишається ще не достатньо дослідженою теорією фінансового права, що й зумовлює написання цієї роботи.

**Актуальність теми дослідження.** Контрольна діяльність держави є доволі специфічним напрямом державно-

го управління, оскільки завжди пов'язана із необхідністю встановлення ефективності діяльності самої державної влади та її відповідності правовим нормам, контрольна діяльність спрямована на виявлення порушень, що вчиняються представниками державної влади, та на притягнення винних осіб до відповідальності відповідно до вимог чинного законодавства. Тому всі питання, пов'язані з контрольною діяльністю держави, викликають особливий інтерес у теорії права. Не є винятком і бюджетний контроль. Ураховуючи особливу соціальну значущість бюджетного контролю, важливим є забезпечення належного правового регулювання цієї сфери правовідносин та належної організації діяльності органів, що здійснюють бюджетний контроль, основою якого визнаються принципи права. Тому дослідження принципів бюджетного контролю є важливим напрямом наукових досліджень у галузі фінансового права України. Одним з основних правових принципів є принцип законності, що й зумовлює актуальність теми дослідження.

**Стан дослідження.** Слід зазначити, що сьогодні в Україні відсутні комплексні роботи у сфері дослідження принципів бюджетного контролю, зокрема принципу законності бюджетного контролю. Дослідження цього питання зводиться до аналізу нормативно-правових актів, що регулюють відносини бюджетного контролю, міжнародних документів у сфері бюджетного контролю (на предмет

закріплення принципу законності бюджетного контролю). У межах монографічного дослідження бюджетного контролю та особливостей його правового регулювання питання принципів бюджетного контролю, зокрема принципу законності, розглядали О.П. Гетманець і П.П. Латковський. Епізодичне вивчення принципу законності бюджетного контролю проводилось також у межах дослідження принципів державного фінансового контролю Л.А. Савченко та І.М. Ярмак.

**Метою і завданням статті** є дослідження загальних особливостей принципу законності – принципу бюджетного контролю в Україні.

**Викладення основного матеріалу.** Із метою встановлення особливостей принципу законності в межах відносин бюджетного контролю необхідно визначитися із загальним розумінням цього принципу в теорії права.

Під принципом законності розуміється принцип неухильного дотримання законів та прийнятих на виконання підзаконних нормативно-правових актів, дотримання норм права [1, с. 111; 2, с. 10]. Слід зазначити, що підхід до визначення законності (як принципу правового регулювання та діяльності учасників суспільних відносин) не знайшов однозначної підтримки серед науковців. Законність є більш складним соціальним явищем, яке у теорії права розуміється не тільки правовим принципом. Уважається, що законність є категорія, що означає принцип права, метод управління суспільством та режим суспільного життя (роботи І.Л. Невзорова, Л.В. Мелех, В.В. Самохвалова, О.Ф. Скакун, П.М. Сергейко та інших) [2, с. 10; 3, с. 13; 4, с. 6; 5, с. 489; 6, с. 18]. А.В. Овод також звертає увагу на те, що категорія «законність» у науці та законодавстві використовується для позначення таких самостійних явищ: режиму державного та суспільного життя, що характеризується відповідністю діяльності всіх суб'єктів права закону; принципу діяльності із створення, зміни та скасування норм права (нормотворчості); принципу діяльності державних органів, органів місцевого самоврядування та спеціально уповноважених осіб із втілення правових приписів у життя (правозастосування); принципу діяльності з використання, дотримання та виконання норм права в особливих сферах правового регулювання (реалізація права); загального конституційного принципу організації й діяльності державного механізму; принципу правової політики; принципу права [7, с. 10].

П.М. Рабінович визначає законність режимом (станом) відповідності суспільних відносин законам і підзаконним нормативно-правовим актам держави, який утворюється внаслідок неухильного здійснення всіма суб'єктами права [8, с.139]. Аналогічну позицію займав В.М. Горшенев, який зазначав, що соціалістична законність є атмосферою (режимом) стану взаємовідносин соціалістичної держави та особистості, що виражається в неухильному дотриманні всіма органами держави, громадськими організаціями та посадовими особами законів та заснованих на них інших нормативних актів, що забезпечує повну впевненість членів соціалістичного суспільства в недоторканності особистості та гарантуванні здійснення прав та юридичних свобод [9, с. 4]. Існує точка зору, висловлена С.Є. Федоровим, що законність не може розглядатися принципом права, правового регулювання чи правової діяльності, оскільки законність не є основоположною, керівною засадою певної системи, а є бажаною метою виконання нормативно-правових актів, є тим, що має бути в суспільстві у разі дотримання всіма учасниками суспільних відносин, обов'язкових до виконання актів державної влади, тобто законність є саме режимом, станом існування відносин у суспільстві [10, с. 151].

Слід зазначити, що всі вищевказані точки зору на законність (як соціальне явище) мають право на існування,

є обґрунтованими та відображають сутність цього явища. При цьому, підтримуючи точку зору Ю.О. Соловйової про те, що головне призначення принципу права полягає в тому, що він визначає базовий напрям і створює основу для подальшої конкретизації змісту загального правила у відповідних нормах права [11, с. 9], не розглядати законність принципом не є правильним. Так, саме законність (як правовий принцип) «забезпечує» дотримання учасниками правовідносин нормативно-правових актів, а головне, що цей принцип наголошує на необхідності та важливості виконання законів та підзаконних нормативно-правових актів. Досягнення стану, режиму законності є метою правового регулювання, правомірної поведінки всіх учасників правовідносин, однак запровадження принципу законності (як обов'язку дотримуватися правових приписів) є необхідною умовою досягнення стану, режиму законності в певній державі. Отже, не беручи до уваги характеристику законності (як методу та режиму через обмежений обсяг дисертаційної роботи) під час проведення цього дослідження, розглянемо принцип законності в контексті відносин бюджетного контролю.

Принцип законності (як принцип контролю в цілому), на думку В. М. Гарашук, спрямований на захист прав учасників управлінських правовідносин шляхом суворого дотримання норм чинного законодавства контролюючим органом (посадовою особою) у процесі проведення контрольних дій. Це означає, що контроль повинен здійснюватися: а) у межах повноважень органу, який провадить контроль; б) компетентними посадовими особами; в) із дотриманням необхідної процедури; г) з дотриманням строків контролю; ґ) з належним юридичним закріпленням етапів та результатів контролю та ін. [12, с. 151].

Слід зазначити, що принцип законності (саме як принцип бюджетного контролю в теорії права) належним чином не досліджувався. Так, визначення принципу законності надавалось О.П. Гетманець. Вона зазначає, що принцип законності (як принцип бюджетного контролю) проголошує режим верховенства закону в бюджетних взаємовідносинах, що складаються між державою в особі уповноважених органів, посадових осіб та людиною, заради якої здійснюється бюджетний процес. Сутність законності у контролі бюджетного процесу полягає в тому, що, з одного боку, всі суб'єкти контролю, тобто органи та посадові особи під час виконання ними своїх повноважень повинні неухильно дотримуватися положень законодавчих актів, не зловживати наданими повноваженнями, а з іншого – усі підконтрольні суб'єкти й учасники бюджетного процесу повинні бути впевнені у своїй недоторканості, мати гарантії щодо реалізації свого правового статусу та невідворотності юридичної відповідальності за будь-яке правопорушення [13, с. 44]. Для реалізації принципу законності необхідно, щоб не тільки представницькі органи влади всіх рівнів контролювали виконавчі, а вищестоящі учасники бюджетного процесу нижчестоящих (контроль за вертикаллю), але й виконавчі органи влади мали право контролю та відповідного рішення за його результатами щодо представницьких органів влади та вищестоящих, до того ж контрольні повноваження повинні мати громади. Тому виникнуть узгоджувальні процедури, які будуть забезпечувати шляхи до компромісу, оптимального варіанта пошуку законності у вирішенні бюджетних проблем [13, с. 44].

П.П. Латковський трактує сутність принципу законності у бюджетному контролі законодавчо закріпленою системою органів бюджетного контролю, повноважень (реалізація організаційної функції у побудові системи органів бюджетного контролю); прийняттям підзаконних бюджетно-правових актів (реалізація нормотворчої функції у сфері бюджетного контролю) на підставі і в межах закону;

реалізацією бюджетно-контрольних повноважень на підставі і в межах законодавства (реалізація контрольної функції у бюджетних правовідносинах); дотриманням прав підконтрольних суб'єктів [14, с. 5].

Із указаних визначень принципу бюджетного контролю вбачається, що цей принцип характеризується такими ознаками: 1) суворо відповідність дій контролюючих суб'єктів до законодавчих приписів та прийнятим виключно на підставі та в межах законів підзаконних нормативно-правових актів; 2) недоторканність прав та інтересів підконтрольних суб'єктів, дотримання прав; 3) невідворотність відповідальності за вчинені бюджетні правопорушення.

Незначний обсяг теоретичного матеріалу, присвяченого визначенню принципу законності бюджетного контролю, вимагає від нас звернення до суміжних напрямів знань із метою встановлення інших особливостей принципу законності та можливості інтерпретації щодо відносин бюджетного контролю. Як установлювалось раніше, бюджетний контроль є різновидом фінансового контролю. Слід зазначити, що у правовій теорії дослідження принципу законності (як принципу державного фінансового контролю) набуло більшого поширення, ніж принципу бюджетного контролю. Так, спеціалісти у цій сфері дещо по-різному визначають принцип державного фінансового контролю.

По-перше, існує точка зору, відповідно до якої принцип законності державного фінансового контролю полягає в тому, що контролюючі органи під час провадження своєї діяльності повинні діяти відповідно до законодавчих приписів (наприклад, Н.І. Дорош [15], Л.А. Савченко, І.М. Ярмак [16, с. 109–110]). Д.С. Роговенко при цьому ще й звертає увагу на те, що проявом принципу законності є те, що для органу фінансового контролю не має існувати керівних наказів певних посадових осіб чи політичних груп; тільки законом визначаються завдання, права й обов'язки органу фінансового контролю [17, с.13].

По-друге, у теорії права наявна позиція, відповідно до якої принцип законності державного фінансового контролю проявляється не тільки в обов'язку контролюючих органів діяти виключно відповідно до законодавчих приписів, а й у забезпеченні впевненості підконтрольних суб'єктів у невтручанні в господарську діяльність та гарантованість захисту прав щодо її здійснення (О.П. Пашенко) [18, с. 11].

По-третє, принцип законності державного фінансового контролю також розуміється в таких аспектах: відповідність усіх рішень контролюючих суб'єктів чинному законодавству; забезпечення однакового застосування нормативних актів у контрольній сфері до підконтрольних суб'єктів, відсутність дискримінаційних мотивів під час прийняття рішень; існування можливості уникати порушення у фінансовій сфері, застосовувати примусові заходи до правопорушників (М.В. Сірош) [19, с. 12].

Усі вказані підходи до розуміння принципу законності зводяться до такого: 1) всі учасники правовідносин зобов'язані неухильно виконувати приписи нормативно-правових актів усіх рівнів; 2) нормативно-правові акти меншої юридичної сили повинні відповідати конституційним нормам та нормативно-правовим актам вищої юридичної сили, а також загальноприйнятим у суспільстві моральним засадам, що втілюються, як уже було встановлено раніше, в основоположних принципах права.

У контексті принципу законності (як принципу бюджетного контролю) всі вказані твердження є актуальними та відображають його сутність. При цьому слід зазначити, що принцип законності бюджетного контролю є абстрактною категорією, що була розроблена саме правовою теорією. У фінансовому праві, в межах якого досліджувалися й особливості побудови, функціонування та контролю в сфері бюджету, вже у ХІХ столітті використовувалось поняття «законності», хоча й не розглядалось саме правовим принципом. Наприклад,

Д. Львов, визначаючи завдання контролю в державному господарстві, зауважує, що поряд з арифметичною перевіркою оборотів та розрахунків зі збирання доходів та здійснення витрат на державний контроль покладається дослідження співвідношення між дійсним станом речей у частині державних доходів і витрат та числовим вираженням стану цієї справи в бухгалтерських книгах та відомостях із подальшим визначенням законності дій (як органом управління, що асигнує, так і виконавцем) [20, с. 484]. С.І. Гловайський наводить приклад Франції щодо здійснення державного фінансового контролю та зауважує, що метою контролю є покарання винних осіб у разі виявлення під час проведення контролю недоцільності чи незаконності у будь-якій господарській операції держави [21, с. 30]. У Російській імперії, на його думку, державний фінансовий контроль (як складова частина державного управління) здійснює нагляд за законністю та правильністю розпорядчих та виконавчих дій щодо прибутку, видатків та зберігання капіталів, які перебувають у віданні підзвітних установ, а також робить висновки щодо вигідності чи не вигідності господарських операцій (незалежно від законності вчинення) [21, с. 32]. Ф. Бочковський зауважував, що метою контролю є встановлення та показ підконтрольному органу того, що певне розпорядження не відповідає закону, який є однаково обов'язковим як для підконтрольного органу, так і для того, що перевіряє [22, с. 40].

Однак становлення принципу законності відбулося, на нашу думку, саме в процесі еволюції правового регулювання, розвитку законодавства, його ускладнення, закріплення положень про необхідність дотримання законодавчих приписів. Аналіз законодавства у сфері бюджетного контролю, що діяло на території нашої держави у різні історичні періоди, свідчить про те, що принцип законності бюджетного контролю є одним із «найдавніших» принципів цієї сфери правовідносин, а його історія в нашій державі починається з кінця ХVІІ століття. Принцип законності бюджетного контролю у своєму розвитку пройшов неабияку еволюцію. Становлення принципу законності бюджетного контролю розпочалося зі створення спеціальних органів та призначення посадових осіб, уповноважених державною владою на проведення бюджетного контролю, та закріплення на нормативно-правовому рівні процедур проведення бюджетного контролю із обов'язком їх дотримання. Надалі протягом століть принцип законності отримав більш складне розуміння та закріплення на нормативно-правовому рівні.

**Висновки.** Підсумком цієї статті є основні аспекти принципу законності бюджетного контролю:

- розроблення та затвердження нормативно-правових актів, що забезпечують порівняно закінчене правове регулювання відносин бюджетного контролю, зменшення колізій та прогалин у правовому регулюванні цієї групи правовідносин;
- створення системи органів державної влади та органів місцевого самоврядування (як загальної, так і спеціальної компетенції), що забезпечують послідовну, системну реалізацію бюджетного контролю відповідно до наданих повноважень;
- закріплення на нормативно-правовому рівні обов'язку дотримання контролюючими суб'єктами під час проведення бюджетного контролю приписів нормативно-правових актів різної юридичної сили;
- прийняття на виконання Конституції і законів України підзаконних нормативно-правових актів у сфері бюджетного контролю із дотриманням основоположних принципів права, а також загальнонародського розуміння про моральні цінності;
- закріплення обов'язку контролюючих суб'єктів проводити бюджетний контроль на предмет дотримання підконтрольними суб'єктами приписів бюджетного законодавства;

– закріплення на нормативно-правовому рівні обов'язку підконтрольного суб'єкта діяти відповідно до приписів нормативно-правових актів, закріплення обов'язку вимагати від контролюючого суб'єкта дотримання законодавчих приписів, вимагати проведення бюджетного контролю щодо перевірки виконання підконтрольним суб'єктом чинного законодавства, а не будь-яких усних розпоряджень, сталої практики тощо.

#### Список використаної літератури:

1. Голікова К.О. Дисципліна та законність у державному управлінні: поняття та способи їх забезпечення. Часопис Київського університету права. 2013. № 2. С. 110–113
2. Невзоров І.Л. Принцип законності в правозастосувальній діяльності: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01. Харків, 2003. 20 с.
3. Мелех Л.В. Законність у правозастосувальній діяльності: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01. Львів, 2010. 20 с.
4. Самохвалов В.В. Законність і справедливість: теоретико-правові проблеми співвідношення та взаємодії: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01. Київ, 2008. 19 с.
5. Скакун О.Ф. Теорія права і держави: Підручник. 2-ге видання. Київ: Алерта; КНТ; ЦУЛ, 2010. 520 с.
6. Сергейко П.Н. Законность, обоснованность и справедливость судебных актов. Краснодар: Кубанский государственный университет, 1974. 190 с.
7. Овод А.В. Принцип законности в публичном праве: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01. Казань, 2005. 30 с.
8. Рабінович П.М. Основи загальної теорії права та держави. Навч. посібник. Вид. 9-е, зі змінами. Львів: Край, 2007. 192 с.
9. Горшенев В. М. Методологические проблемы теории социалистической законности в свете новой Конституции СССР / В. М. Горшенев // Проблемы социалистической законности на современном этапе коммунистического строительства. Кр. тез. докл. и науч. сообщ. республ. конф. 21-23 ноября 1978 г. – Харьков: юрид. ин-т / Министерство высшего и среднего специального образования УССР, ХЮИ, 1978. С. Зовб
10. Федоров С.М. Принцип законності державного фінансового контролю: зміна парадигми. Підприємство, господарство і право. 2018. № 2. С. 148ов154
11. Соловійова Ю.О. Організаційно-правові засади здійснення податкового контролю в Україні: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Київ, 2011. 20 с.
12. Гаращук В.М. Теоретико-правові проблеми контролю та нагляду у державному управлінні: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Харків, 2003. 412 с.
13. Гетманець О.П. Бюджетний контроль: організаційно-правові засади: монографія. Харків: Екограф, 2008. 308 с.
14. Латковський П.П. Правове регулювання бюджетного контролю в Україні: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Одеса, 2017. 24 с.
15. Дорош Н. І. Державний фінансовий контроль: зарубіжний досвід і шляхи вдосконалення. Фінанси України. 1998. № 1. С. 47–55.
16. Савченко Л.А., Ярмак І.М. Проблеми правового закріплення принципів фінансового контролю: монографія. Київ: Центр учбової літератури, 2016. 172 с.
17. Роговенко Д.С. Правовий статус Рахункової палати України: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Київ, 2007. 19 с.
18. Пащенко О.П. Правове регулювання процесу фінансового контролю (за законодавством України): автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Ірпінь, 2005. 17 с.
19. Сірош М.В. Реалізація принципів фінансового контролю у контрольному процесі: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Київ, 2015. 21 с.
20. Львов Д. Курс фінансового права. Казань, 1887. 521 с.
21. Иловайский С.И. Учебник фінансового права (издание 4-е). Одесса: Типо-хромолитография А.Ф. Соколовского, 1904. 206 с.
22. Бочковский Ф.С. Организация государственного контроля в России сравнительно с государствами Западной Европы. Санкт-Петербург: Типо-литография А.Э. Винеке, 1895. 118 с.

#### ІНФОРМАЦІЯ ПРО АВТОРА

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

#### INFORMATION ABOUT THE AUTHOR

**Hrygoriev Dmytro Tymofiiiovych** – Lecturer of Department of Interest Representation of Citizens and the State at Court in National Prosecution Academy of Ukraine

*dmytrygrigoriev@gmail.com*