

УДК 341.233.1

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

## **СПРАВЕДЛИВІСТЬ ЯК ПРИНЦИП ДЕРЖАВНОГО ФІНАНСОВОГО КОНТРОЛЮ**

*Ключові слова:* фінансовий контроль, контроль-но-перевірочна діяльність, принципи справедливості, публічні фінанси, органи державного фінансового контролю

Знаковий для європейської філософії кінця 19 століття мислитель Фрідріх Ніцше зазначив, що нерівність людей є передумовою для справжньої справедливості, яка визначає кожній людині те, на що вона заслуговує [1, с.134]. Міркування цього філософа про справедливість являються актуальними й сьогодні та примушують замислитись про українську політичну, економічну чи фінансову реальність і, що повністю очевидно, про стан контрольної діяльності держави. У зв'язку з цим може здаватись неочікуваним твердження, що у суспільстві все більш проявляється тенденція, яка існувала ще у стародавньому Римі і визначалася як «війна всіх проти всіх». Між тим, з точки зору справедливості, держава є певною силою, що врівноважує, і вона не може бути зацікавлена у такому розвитку подій, які неминуче можуть привести суспільство до не бажаних наслідків. Це стосується не тільки України, але й будь-якої цивілізованої держави, де в основу поставлені, окрім справедливості, такі цінності, як рівність, совість, свобода та права людини.

Думається, що можна погодитись з тим, що саме справедливість як метапринцип (тобто, принцип принципів) державного контролю за публічними фінансами в умовах другої хвилі світової фінансової кризи, яка знову насувається, може мати для України вирішальне значення. Така думка обґрунтовується наступним. Питання про справедливість на всіх етапах розвитку непростих відносин між державою та людиною виникало не раз. Од-

нак, напрацювання чітких й обґрунтованих уявлень про роль самої держави у забезпеченні нею справедливості в реалізації контрольної функції не знайшло ні в Конституції України, ні українському законодавстві, ні в наукових працях вчених-фінансистів, економістів та юристів. Між тим, неможливо заперечувати, що провідна роль у побудові єдиної системи державного контролю все ж належить принципу справедливості, який незмінно повинен відображати головні закономірності розвитку українського суспільства, в тому числі, в такій «чутливій» сфері, як публічні фінанси.

Було би невірно стверджувати, що принципу справедливості вчені різних часів зовсім не приділяли увагу. Так, деякі загальні теоретичні аспекти використання принципу справедливості в праві розглядалися в роботах таких вчених радянського періоду, як С.С. Алексєєв, В.С. Афанасьєв, В.М. Баранова, Д.О. Керімов, В.М. Лазарєв, В.С. Нерсєсянц, Л.С. Явіч та інших.

Спеціальним дослідженням феномену справедливості як однієї з найважливіших людських цінностей присвячені праці таких зарубіжних філософів і соціологів, як Р. Пайпс, К. Поппер, Дж. Ролз, Е. Фром, Ф. Хаєк.

У подальшому, з розпадом СРСР, дослідженню питання застосування принципу справедливості у сфері оподаткування і бюджетного регулювання певну увагу приділено в роботах українських вчених Д.О. Білінського, О.П. Гетманець, О.О. Головашевича, С.П. Погрібняка.

В юридичній літературі, безпосередньо присвяченій державному фінансовому контролю, як і треба було очікувати, на першому плані знаходилася проблема переліку та класифікації принципів фінансового контролю, їх стислої загальної характеристики. Основні ідеї, що стосуються цього питання викладені в працях відомих вчених-фінансистів О.Ю. Грачової та Л.А. Савченко, які, на жаль, не акцентували свою увагу на одному з найважливіших принципів фінансового контролю – справедливості. В такому випадку чи не означає це, що такого принципу у контрольно-

перевірочній діяльності українських органів державного фінансового контролю взагалі не існує. Безспірно, згадані вчені не могли не знати про наявність у праві принципу справедливості, однак чи завжди доречно говорити про те, чого може взагалі і не існувати, особливо якщо це стосується публічних фінансів і контролю держави за ними в умовах тотальної корупції, розтрата державного майна та нецільового використання державних коштів.

Якщо врахувати ту обставину, що загальне вчення про справедливість у праві ніколи не розроблялося вченими ні в дореволюційний період, ні в СРСР, ні в незалежній Україні, то необхідно безумовно відзначити, що феномен справедливості в праві і в контрольній діяльності держави підлягає детальній науковій розробці. Разом із тим, не дивлячись на те, що ця тема є своєрідною та мало вивченою, на неї треба звернути увагу або хоча би наблизитись до її розуміння з точки зору існуючої української правової реальності, яка має свої специфічні особливості. Звідси, метою статті є намагання визначити природу феномена справедливості як принципу державного фінансового контролю, його можливого використання в сфері публічних фінансів, а також з'ясувати його місце у системі інших принципів цього контролю. Новизна роботи визначається перспективою наукової розробки всієї сукупності принципів державного фінансового контролю, їх співвідношення з принципом справедливості, а також відображенням власної позиції автора з цього питання.

Отже, оскільки поняття «справедливість» зовсім не являється категорією правової науки, а тому й не має специфічних правових ознак, не піддається правовому регулюванню, треба відразу зробити застереження, що справедливість – це безумовно моральна категорія. Між тим, у наукових дослідженнях більшості вчених, і це є зрозумілим, аналізується саме правова природа справедливості. Тому очевидно, що без неї зовсім не може бути правосуддя, досудового слідства, оперативно-розшукової діяльності і звичайно застосування відповідальності за порушення фінансового, податкового законодавства. Більш того, й

самі контрольні-перевірочні заходи органів фінансового контролю повинні бути справедливими по відношенню до суб'єктів, що перевіряються. Все вказане вище свідчить про те, що без справедливості не існує самої правової держави, оскільки праву все ж таки передувала справедливість як моральна категорія, тому справедливість як об'єктивне відображення суспільних відносин повинна лежати в основі будь-якої правової категорії. Стає зрозумілим, що принцип справедливості, притаманний всім галузям права, є своєрідною проблемою, яка по-різному і вирішується. І тому навряд чи можна впевнено заявити, що шляхи досягнення істини з цього питання будуть вичерпані коли-небудь.

Як уявляється, принцип справедливості при застосуванні державного фінансового контролю підлягає вивченню у двох основних напрямках. Перший полягає в тому, щоб з'ясувати, що ж являє собою справедливість як моральна категорія, що пропонується для використання в системі права. Другий – яким чином принцип справедливості може бути реалізований в сфері державного контролю за публічними фінансами і яке місце він займає в системі інших принципів контролю.

Так, у нас немає сумніву, що бажання максимально точно і влучно тлумачити значення слів складає основне правило будь-якого дослідника права. У зв'язку цим доречним є висловлювання Б. Паскаля, про те, що «...існують слова, зміст яких не може бути встановлений за допомогою інших слів». Називаючи їх первинними словами, він писав, що такі слова як «простір», «час», «рух», «число» та інші, не підлягають визначенню, оскільки для людей, які розуміють, мову на якій вони звучать «...дані терміни описують те, що вони означають так природно, що намагання внести ясність призведе лише затьмарення їх смислу...» [2, с.127–128]. Не менш переконливо звучить заклик відомого майстра живого слова Д.І. Писарева, який стверджував, що «...неправильне вживання слів призводить до помилок в сфері мислення, а потім і практичному житті ...» [3, с.58]. Між тим, питання про зміст слова «справедливість», на жаль,

дуже часто вирішується тільки шляхом аналізу абстрактно створених вченими для цього пояснень, а також їх інтерпретації на цю тему, що не завжди є вдалим.

Не є розв'язанням проблеми й звернення до різних тлумачних, етимологічних словників, виданих в різні часи, де в укладачів також не сформувалось єдиної думки. Однак визначалося, що «справедливість» являється похідним від слова «правда», яке згадувалось в старослов'янському правовому документі «Руська Правда» [4, с.194]. Ясно лише одне, що справедливість має невизначений, оціночний смисловим значенням характер, що прирівнюється до понять «добро», «зло», «совість» і т.д. У той же час справедливість завжди єдина і вона не може бути економічною, соціальною чи податковою справедливістю, інакше у такому випадку повністю губиться її смислове навантаження. Що стосується значної кількості робіт в сфері філософії, економіки, права, які присвячені принципу справедливості, то в них більшим видається намагання розібратися з цим поняттям, але, на жаль, ці намагання обмежують лише визначенням етимології слова. Однак, роздумуючи над справедливістю, перед усім необхідно врахувати її філософську та моральну природу, ніж правову.

Так, у філософській літературі, починаючи з Платона, Аристотеля і Сократа, зміст поняття «справедливість» визначався більшістю авторів практично однаково. Зокрема, завдяки Аристотелю були виділені два види справедливості, які регулювали, на його думку, відносини між людьми: розподільну, засновану на розподілі почестей, майна, матеріальних благ між людьми, та таку що зрівнює, яка визначала зрівнювання сторін, які беруть участь в обміні [5, с.223].

Саме ідеї Аристотеля про справедливість стали основою ідей таких видатних мислителів минулого, як Ж. Руссо, Ф. Бекона, Т. Гоббса, Д. Юма, які створювали вчення про право і державу, де принцип справедливості займав визначальне місце. Наприклад, у відомій праці «Левіафан» Т. Гоббс писав, що «...справедливість, тобто дотримання угод, є правило розуму, яке забороняє нам робити

будь-що, що пагубне для нашого життя, з чого витікає що справедливість є природний закон...» [6, с.252].

Цікавою є позиція І. Канта, який вважав справедливість моральною категорією і у зв'язку з цим писав, що «...існує принцип моралі, який не потрібно доводити: не треба робити те, що може бути несправедливим» [7, с.260].

Сучасний етап осмислення та розвитку поняття справедливості знаменується виходом у світ фундаментальної праці філософа Дж. Роулза під назвою «Теорія справедливості». В ній пропонується розглядати справедливість у двох аспектах. По-перше, будь-яка особа повинна мати рівне право на основні свободи (політичні свободи, свобода совісті, свобода слова), які відповідають таким же свободам інших осіб. По-друге, соціальна і економічна нерівність повинні бути розподілені таким чином, щоб вони давали перевагу кожній особі без виключень. Для Дж. Роулза справедливість є принципом, який регулює рівні відносини між людьми у суспільстві за умови невторчання держави, а держава зобов'язана гарантувати справедливість у суспільстві і не нав'язувати своїм громадянам будь-які духовні цінності чи певний спосіб життя. Ось чому, як вважає Дж. Роулз, проста людина завжди обере для себе те суспільство, яке забезпечує їй максимально індивідуальну свободу [8, с.178].

Між тим, не треба особливо доказувати, що у своїй єдності свобода та справедливість у розвиненому суспільстві неподільні, і це підтверджують всі дослідники питання походження феномену справедливості. Дійсно, прямий зв'язок справедливості і свободи виражається, в першу чергу, у можливості свідомого вибору особи певного справедливого для нього варіанту поведінки, тому без свободи особистості не може бути побудована жодна сучасна політична або правова система, заснована на відповідності юридичних норм нормам моралі, що є важливою умовою реалізації самого принципу справедливості. Проте, поняттю свободи особистості в державі, як і справедливості, до цього часу ніхто з

авторитетних дослідників права не зміг дати вичерпне визначення, хоча вчені пишуть про це багато.

Другий аспект досліджуваного нами принципу справедливості безумовно стосується його використання в сфері державного контролю за публічними фінансами і може, на перший погляд, здаватися неможливим хоча би з тієї причини, що аналізувати, як це не дивовижно, практично нема чого, адже жоден український нормативний документ, навіть Конституція України, не містить правової регламентації принципу справедливості, в том числі й в сфері контрольної діяльності держави. Насправді вказаний аспект є одним із найскладніших у теорії фінансового контролю і поки що не набув ясних обрисів свого кінцевого вирішення.

Зрозуміло, що принципу справедливості присвячено багато юридичної літератури, яка висвітлює засади судочинства, різних кримінально-процесуальних, виправних процедур і так далі. Однак вченими-фінансистами принцип справедливості ніколи не досліджувався. Як відомо, право має виключно нормативний характер, являючись сукупністю юридичних норм. Однак і воно все ж таки взаємопов'язане з такими важливими моральними категоріями, як добро, зло, свобода, і в кінці-кінців справедливість. Тут виникає закономірне питання: чи підлягає правовому регулюванню принцип справедливості або будь-яка інша категорія моралі? Думається, що ні, хоча ця проблема, тобто взаємозв'язок моралі та права, як вже зазначалось, залишається дуже дискусійною і не має однозначної відповіді. Все ж таки об'єктом правого регулювання являється насамперед поведінка вільної та адекватної людини, яка розраховує на справедливе ставлення до себе держави. Разом із тим, принцип справедливості відображає не тільки можливість визнання свободи людини у виборі безумовно правильної поведінки у суспільстві, але й саму якість юридичної норми, що регулює цю поведінку, тобто, наскільки вона при реалізації її державними органами сприймається справедливою чи несправедливою.

Буде не зайвим стверджувати, що уявлення про державний фінансовий контроль як про сукупність специфічних форм і методів та їх взаємозв'язків з певними контрольними-перевірочними процедурами стане більш зрозумілим при спробі уважного дослідження справедливості як принципу роботи контролюючих органів у сфері публічних фінансів. Як вже зазначалося, в теорії фінансового контролю відсутні будь-які вказівки на те, що справедливість є основним принципом. Загальновідомо, що в основу державного фінансового контролю Радянського Союзу покладені принципи, розроблені і запропоновані В.І. Леніним, який стверджував, що для радянської влади «...справедливість підкорюється інтересам повалення капіталізму» [9, с.364]. Так, в його чисельних роботах, які присвячені організації державного контролю, в тому числі й в сфері фінансів, неодноразово згадується про такі принципи, як систематичність, масовість, об'єктивність, результативність, гласність і т.д. Звичайно, що ці «установки» повністю та об'єктивно відображали час тієї непростой епохи і звичайно не передбачали розвитку такого принципу як справедливість, яка повністю ототожнювалась з капіталістичним минулим. У подальшому багато вчених-юристів, економістів, які присвячували свої роботи державному фінансовому контролю, використовували ленінські ідеї і принципи як основоположні. Разом із тим, з плином часу сталася неминуча трансформація уявлень сучасних вчених про систему принципів фінансового контролю.

Так, у ряді робіт знаного російського вченого-фінансиста О.Ю. Грачової перелічені основні принципи державного фінансового контролю – такі, як «...законність, постійність, безпристрасність контролюючих осіб по відношенню до піднаглядного об'єкту, а також безпосередність...». Далі О.Ю. Грачова виокремлює, посилаючись на російське законодавство, ряд принципів реалізації державного фінансового контролю, однак і в даному випадку нічого про справедливість не зазначає [10, с.100–101].

Приблизно такий же перелік принципів державного фінансового контролю, з поси-



ланнями на положення Лімської декларації керівних принципів контролю, пропонує і Л.А. Савченко, не висловлюючи своєї думки про справедливість як принцип фінансового контролю [11, с.65]. До речі, згадана Декларація, яка була прийнята в 1977 році 9-м Конгресом Міжнародної організації вищих органів фінансового контролю (ИНТОСАІ) і на яку так любляють посилалися вчені-фінансисти, що досліджують проблеми державного фінансового контролю, зовсім не містить будь-яких вказівок на принципи фінансового контролю, в тому числі й на принцип справедливості, оскільки Декларація має абстрактний характер.

Більш того, якщо звернути увагу на ранні праці визначних вчених радянського минулого, зокрема, Н.Н. Ровинського, який був автором першої фундаментальної роботи «Фінансовий контроль у СРСР», виданої у 1947 р., то він виключно рідко використовував слово «принцип» і звичайно взагалі нічого не казав про справедливість як принцип фінансового контролю, що здійснювався у СРСР.

Між тим, такій ситуації є своє пояснення. Тут є, на наш погляд, вирішальною наукова позиція одного з найперших засновників теорії юридичного контролю В.М. Горшенєва, ідеї якого і досі, на жаль, «з успіхом» присвоюються деякими необачливими вченими-юристами, котрі, напевно, і не здогадуються, як дорого обійшлися цьому вченому ці роздуми у часи радянської держави. До речі, визначальна роль саме В.М. Горшенєва у розробці теорії юридичного контролю і процесу і його наукова доля завжди буде заслуговувати поваги наукової спільноти. Так, він стверджував, що «...при розкритті онтологічних аспектів, принципів, способів, гарантій допускаються елементарні порушення вимог понятійної культури. Вони, як правило, інтерпретуються без достатньо чіткої прив'язки до самого предмету контролю, характер якого вони відтіняють...» [12, с.73]. Тим самим вчений пропонував із засторогою ставитися не тільки до поняття слова «контроль», але й до розуміння значення самого слова «принцип», підкреслюючи при цьому що «...сам по собі принцип не має ярко вираженої формальної визначеності...» [12, с.73]. Думається, що як-

що погодитися з таким підходом, то доволі легко зрозуміти те, що постійне використання в науковій літературі, а й ще і в законодавстві розпливчатих, неоднозначних понять насамперед не тільки дає привід для тривалих дискусій, але й вочевидь може пов'язуватися з реальною ситуацією в сфері контролю держави за публічними фінансами, особливо там, де є нагальна потреба у справедливості, наприклад, при цільовому використанні державних коштів. Адже тут треба мати достатню впевненість, щоб науково обґрунтувати вказаний принцип і не тільки законодавчо закріпити, але й ще спробувати його реалізувати на практиці.

В такому випадку справедливість як принцип державного фінансового контролю, безумовно, стає достатньо своєрідною не тільки науковою, а і практичною проблемою, котра має абстрактну та ймовірно навіть умовну природу, що наповнюється тим змістом, який в нього бажає вкласти будь-який вчений-дослідник або практичний працівник. Але якщо «наповнення» потрібним змістом стає неможливим, то може цього принципу взагалі не існує в контрольній діяльності державних фінансових органів. Очевидно, що це не зовсім так. Справді, з одного боку вивчення заплутаного українського фінансового законодавства не дозволяє нам виявити будь-які вказівки і тим більше розкрити зміст справедливості як принципу фінансового контролю. З іншого боку, з юридичної точки зору цей принцип реалізується настільки, наскільки законодавець регулює рівність контрольних відносин між державою і фізичними та юридичними особами, які є учасниками фінансових відносин, оскільки правова держава, до якої прагне Україна, можлива тільки при повній рівності між ними.

Проте у вигідному становищі відповідно до сучасного українського фінансового, а особливо податкового законодавства, поки що залишається держава, в якій процес нормативного закріплення приписів, що регулюють контрольню-перевірочну роботу державних органів, і які б відповідали вимогам справедливості, бажає кращого. І все ж таки було би неправильно стверджувати, що посадові особи органів державного фінансового

контролю мають намір завжди неправильно застосовувати діюче законодавство, керуючись тільки своїми особистими уявленнями про справедливість. Таких явищ у роботі контролюючих інстанцій по зрозумілим причинам не повинно бути. Однак зовсім не можна виключити умисне порушення ними законів, а, як наслідок, і справедливості. А втім, якщо забезпечення та гарантії справедливого нормативного регулювання фінансового контролю повністю залежать від держави і, як правило, виконуються, то дотримання вимог законів у цій сфері являється прямим обов'язком інших учасників фінансових правовідносин, тобто фізичних і юридичних осіб та їх не меншого, ніж у держави, добросовісного ставлення до справедливості як найважливішого принципу державного фінансового контролю.

#### ЛІТЕРАТУРА

1. Ницше Ф. Сочинения : в 2-х т. Т. 2 / Ницше Ф. – М. : Мысль, 1990. – 762 с.
2. Паскаль Б. Соображения относительно геометрии вообще. О геометрическом уме и искусстве убеждать / Паскаль Б. // Вопросы философии. – 1994. – № 6. – С. 125–143.
3. Афоризмы / сост. Т. Г. Нечипорович. –

- Минск : Современный литератор, 1999. – 832 с.
4. Ожегов С. И. Большой толковый словарь : в 5-ти т. Т. 5 / Ожегов С. И., Шведова Н. Ю. – М. : Изд-во «Азъ», 1992. – 660 с.
  5. Аристотель С. Метафизика / Аристотель С. ; пер. и примечания А. В. Кубицкого. – М.-Л. : Гос. издат., 1934. – 352 с.
  6. Гоббс Т. Избранные произведения : в 2-х т. Т. 2 / Гоббс Т. – М. : Мысль, 1980. – 748 с.
  7. Кант И. Собрание починений : в 8-ми т. Т. 2 / Кант И. ; под общ. ред. проф. А. В. Гулыги. – М. : Изд-во «ЧО РО», 1991. – 612 с.
  8. Ролз Дж. Теория справедливости / Ролз Дж. – Новосибирск : Изд-во НГУ, 1995. – 532 с.
  9. Ленин В. И. Полное собрание починений : Т. 38 / Ленин В. И. – М. : Полит. литерат., 1967. – 580 с.
  10. Гачева Е. Ю. Государственный контроль : курс лекций / Гачева Е. Ю., Хорина Л. Я. – М. : ТК Велби ; Изд-во «Прспект», 2005. – 272 с.
  11. Савченко Л. А. Правові основи фінансового контролю / Савченко Л. А. – К. : Юрінком Інтер, 2008. – 503 с.
  12. Горшенев В. М. Контроль как правовая форма деятельности / Горшенев В. М., Шахов И. Б. – М. : Юрид. лит., 1987. – 176 с.

*Федоров С. Е. Справедливість як принцип державного фінансового контролю / С. Е. Федоров // Форум права. – 2012. – № 3. – С. 783–788 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.nbuv.gov.ua/e-journals/FP/2012-3/12fedfjk.pdf>*

Розглянуто виникнення, зміст та природа справедливості як принципу державного фінансового контролю. Вивчені основні думки вчених щодо принципів контрольної діяльності органів державного фінансового контролю, а також можливого використання ними принципу справедливості під час контролю публічних фінансів.

\*\*\*

*Федоров С.Е. Справедливость как принцип государственного финансового контроля*

Рассмотрено возникновение, содержание и природа справедливости как принципа государственного финансового контроля. Изучены основные мнения ученых о принципах контрольной деятельности органов государственного финансового контроля, а также возможного использования ими принципа справедливости во время контроля публичных финансов.

\*\*\*

*Fedorov S.E. Justice as a Principle of Financial Control*

Origin, content and nature of justice as a principle of financial control were considered. Basic opinions of scientists about principles of control-financial activity of organs of government, and also possible realization of principle of justice on control after public finances were studied.