

ЛІТЕРАТУРА

1. Елистратов А.И. Административное право: [лекции] / Аркадий Иванович Елистратов. – М.: тип. т-ва И.Д. Сытина, 1911. – 235 с.
2. Великий енциклопедичний юридичний словник / [за ред. Ю.С. Шемшученка]. – К.: ТОВ «Видавництво «Юридична думка», 2007. – 992 с.
3. Цивільний кодекс України від 16 січня 2003 року (з наступними змінами та доповненнями) // Відомості Верховної Ради України. – 2003. – №40. – Ст. 356.
4. Про об'єднання громадян: Закон України від 16 червня 1992 року (з наступними змінами та доповненнями) // Відомості Верховної Ради України. – 1992. – № 34 – Ст. 504.
5. Конституционное право. Энциклопедический словарь / [отв. ред. и руководитель автор. коллектива С.А. Авакьян]. – М.: Издательство НОРМА (Издательская группа НОРМА – ИНФРА-М), 2001. – 688 с.
6. Ємець Л.О. Публічне управління неполітичними об'єднаннями громадян (адміністративно-правове дослідження): автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук: спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес, фінансове право, інформаційне право» / Л.О. Ємець; Дніпропетровський державний університет внутрішніх справ. – Дніпропетровськ, 2009. – 20 с.
7. Конституція України // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.
8. Колпаков В.К. Адміністративне право України: [підручник] / Валерій Костянтинович Колпаков. – [2-е вид., допов.]. – К. : Юрінком Інтер, 2000. – 752 с.

УДК 351.72 (477)

БЮДЖЕТНИЙ КОНТРОЛЬ ЯК ЗАСІБ ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ПУБЛІЧНИХ ФІНАНСОВИХ РЕСУРСІВ

Гетманець О.П., д. ю.н., професор

*Навчально-науковий інститут права та масових комунікацій
Харківського національного університету внутрішніх справ*

У статті досліджуються теоретичні проблеми правового регулювання бюджетного контролю в Україні, аналізуються сучасні питання розподілу контрольних повноважень між суб'єктами бюджетного процесу, на підставі чого робиться висновок про необхідність розробки закону про бюджетний контроль.

Ключові слова: бюджетне право, бюджетний процес, бюджетний кодекс України, фінансові ресурси, бюджет, бюджетна система, контрольні повноваження, правове забезпечення бюджетного процесу, закон про бюджетний контроль.

Гетманець О.П. БЮДЖЕТНЫЙ КОНТРОЛЬ КАК СРЕДСТВО ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ПУБЛИЧНЫХ ФИНАНСОВЫХ РЕСУРСОВ / Учебно-научный институт права и массовых коммуникаций Харьковского национального университета внутренних дел, Украина

В статье исследуются теоретические проблемы правового регулирования бюджетного контроля в Украине, анализируются современные вопросы распределения контрольных полномочий между субъектами бюджетного процесса, на основании чего делается вывод о необходимости разработки закона о бюджетном контроле.

Ключевые слова: бюджетное право, бюджетный процесс, бюджетный кодекс Украины, финансовые ресурсы, бюджет, бюджетная система, контрольные полномочия, правовое обеспечение бюджетного процесса, закон о бюджетном контроле.

Getmanec' O.P. BUDGETARY CONTROL AS MEAN OF THE LEGAL ADJUSTING OF PUBLIC FINANCIAL RESOURCES / Educational-scientific institute of right and mass communications Har'kov national university of the internal deals, Ukraine

In the article the theoretical problems of the legal adjusting of budgetary control are investigated at Ukraine, the modern questions of distribution of control plenary powers are analysed between the subjects of budgetary process, on the basis of what drawn conclusion about the necessity of development of law on budgetary control.

Key words: budgetary right, budgetary process, budgetary code of Ukraine, financial resources, budget, budgetary system, control plenary powers, legal providing of budgetary process, a law is on budgetary control.

Відповідно до Конституції України (ст.95) бюджетна система України повинна будуватися на засадах справедливого і неупередженого розподілу суспільного багатства між громадянами і територіальними громадами, і держава прагне до збалансованого бюджету. Отже, управління державними фінансами нерозривно пов'язане з виконанням органами державної влади контрольної функції. Кожний вид державного контролю відіграє особливу роль у забезпеченні функціонування галузей господарства і має особливості прояву у відповідних сферах діяльності держави. Тільки через визначення специфічних рис і сутності прояву фінансового контролю в різних сферах фінансової системи і зокрема, у бюджетній, можливо раціонально побудувати всю фінансову систему країни.

Одним із важливих напрямків фінансової діяльності держави є контроль за діяльністю учасників бюджетного процесу щодо дотримання бюджетного законодавства на кожній його стадії. Однак сучасні особливості правового регулювання бюджетного контролю свідчать про недосконалість правового механізму і наявність дестабілізуючих факторів у фінансовій системі, що потребує пошуку нових форм контролю за розподілом та використанням публічних фінансових ресурсів, зокрема в бюджетному процесі.

У науці фінансового права окремим сучасним проблемам організаційно-правового забезпечення бюджетного контролю присвячені праці вітчизняних і закордонних науковців: Алісова Е.О., Васильєва А.А., Воронової Л.К., Грачової О.Ю., Горбунової О.М., Карасьової М.В., Калюги Е.В., Кочеріна Е.А., Крохіної Ю.А., Кучерявенка М.П., Кучера І.І., Нечай А.А., Орлюк О.П., Пашенко О.П., Пришви Н.В., Савченко Л.А., Солдатенко О.В., Шохіна С.О., Хімічевої Н.І., Чернадчука В., Ялбулганова А.А. та інших. Проте проблеми удосконалення контролю за розподілом фінансових ресурсів у сучасних умовах господарювання, отже, на другій стадії бюджетного процесу потребують пошуку нових правових засобів.

Фінансову систему можна розглядати в декількох аспектах. Погоджуємося з тим, що в науці фінансового права висловлюється думка, що фінансова система – це сукупність фінансових інститутів, кожен з яких сприяє утворенню та використанню відповідних публічних фінансових [1, 15]. Зокрема, державний бюджет і місцеві бюджети належать до ключових ланок фінансової системи. Контроль за дотриманням бюджетного законодавства встановлюються нормами Бюджетного кодексу України (Далі – БКУ) [2]. Проте залишаються не врегульованими повноваження контролюючих суб'єктів відповідно до стадій бюджетного процесу, зокрема за розподілом бюджетних коштів, що значно знижує ефективність їх використання.

В умовах запропонованого БКУ правового регулювання міжбюджетних відносин в Україні вкрай актуальне значення має контроль за забезпеченням відповідності між повноваженнями на здійснення видатків, закріплених нормативними актами про бюджети, і бюджетними ресурсами, які повинні забезпечувати ці повноваження (розділ 4 БКУ «Міжбюджетні відносини»). Передача коштів між бюджетами різного рівня для виконання власних та делегованих повноважень, встановлення видів і обсягів міжбюджетних трансфертів потребують контрольних дій, як з боку учасників цих відносин, так і з боку органів державної влади, органів місцевого самоврядування, органів фінансового контролю.

Норми БКУ деталізують бюджетний процес за стадіями, рівнями бюджетів, учасниками цієї діяльності й, хоч і суперечливо, не в повному обсязі, визначають необхідність і місце контролю в бюджетному процесі в загальному вигляді, без методологічних і організаційних елементів.

Мета статті. На підставі сучасної правової теорії бюджетного контролю визначити його завдання, сутність і напрями вдосконалення повноважень контролюючих суб'єктів, що має важливе значення для організації ефективного розподілу і використання публічних фінансових ресурсів.

Завдання фінансового і бюджетного контролю випливають із сутності «контролю» та його об'єкта – «фінансів». Це дотримання законності фінансової діяльності держави й ефективне

використання її фінансових ресурсів. Державний фінансовий контроль як складова фінансової діяльності держави в бюджетному процесі має специфічну практику проведення, цільову спрямованість, яка відрізняє його від інших видів контролю. За змістом, природою контрольних відносин фінансовий контроль поділяється на інституційні види. За характером інститутів відокремлюються види контролю, як зазначають дослідники фінансово-правових відносин [3, 58; 4, 86]. Бюджети, як фонди коштів, – це одна з важливих, але не єдина складова державних фінансових ресурсів. Бюджетні фонди акумулюються в бюджетній системі шляхом регулювання бюджетного процесу нормами бюджетного права. Тому різновидом фінансового контролю є державний контроль у бюджетному процесі, тобто бюджетний контроль.

Норми бюджетного права спрямовані на забезпечення стабільної, ефективної діяльності бюджетних установ і безперервне фінансування суспільних потреб, що в умовах ринкової економіки має найважливіше значення в діяльності держави. У сучасних суспільних відносинах в Україні контроль у бюджетному процесі потрібен для постійного суворого дотримання бюджетного законодавства, запобігання бюджетним порушенням, зміцнення бюджетної дисципліни як умови якісного виконання учасниками бюджетної діяльності та посадовими особами своїх зобов'язань. Відсутність чітко визначених концептуальних засад бюджетного контролю призводить до численних фінансових та бюджетних правопорушень.

Значення бюджетного контролю для фінансової діяльності держави, як і будь-якого соціального явища, можна розглянути через його логіко-семантичну природу, тобто роль предмета, дії, явища в людському житті [5]. Використовуючи цю філософську конструкцію проаналізуємо значення бюджетного контролю через притаманний цій діяльності матеріальний зміст і правову форму.

Сутність відносин у сфері бюджетного контролю полягає в діяльності щодо перевірки законності, доцільності, ефективності фінансових операцій з грошовими коштами, які встановлюються в нормативних актах про бюджет і реалізуються через систему заходів, пов'язаних із формуванням, розподілом та витрачанням бюджетних коштів у відповідній встановленій законом процедурі.

Правова форма бюджетного контролю пов'язана з нормативно-правовим регулюванням діяльності за дотриманням учасниками бюджетного процесу процедури укладання, розгляду і прийняття бюджетного закону, рішень про місцеві бюджети, їх виконання та звітності про виконання.

У фінансовому праві бюджетний контроль виступає, на нашу думку, у двох формах:

- 1) оперативно-виконавча форма – діяльність державних органів влади (парламенту, президента, уряду, тощо), тобто всіх учасників бюджетного процесу з реалізації правових приписів шляхом створення, зміни або припинення правовідносин, що складаються в бюджетному процесі;
- 2) правоохоронна форма – діяльність органів спеціального фінансового контролю, розпорядників бюджетних коштів, правоохоронних органів щодо дотримання бюджетного законодавства та захисту від порушень.

Контрольні відносини, що складаються й реалізуються в бюджетному процесі в діяльності з формування, розподілу та витрачання бюджетних коштів є складними. Це відносини між наступними групами учасників бюджетного процесу:

- державою в особі державних органів законодавчої та виконавчої влади і всіма іншими учасниками, тобто відповідними радами та їх виконавчими органами на місцях, органами державного фінансового контролю, незалежними фінансовими органами, тобто аудиторськими службами, розпорядниками бюджетних коштів, бюджетними установами і громадськістю;
- державними органами законодавчої і виконавчої влади;
- відповідними радами та їх виконавчими органами на місцях;
- відповідними радами, їх виконавчими органами на місцях і аудиторськими службами, розпорядниками бюджетних коштів, бюджетними установами, громадськістю;

- у системі спеціальних органів державного фінансового контролю, які мають контрольні повноваження в бюджетному процесі;
- між спеціальними органами державного фінансового контролю і розпорядниками бюджетних коштів, бюджетними установами, громадськістю;
- між головними розпорядниками бюджетних коштів і розпорядниками бюджетних коштів нижчого рівня;
- між розпорядниками бюджетних коштів і бюджетними установами.

Контрольні повноваження притаманні всім учасникам бюджетних відносин, які, за винятком органів державного фінансового контролю, є ще й активними учасниками бюджетного процесу з відповідними бюджетними призначеннями і повноваженнями з його здійснення на кожній стадії. Проте поняття, види, методи державного фінансового контролю законом не встановлюються, відсутні правові засади організації контрольної діяльності системи органів державного фінансового контролю в бюджетному процесі, що негативно впливає на розвиток не тільки бюджетних відносин, а й фінансової системи країни в цілому. Відсутність організаційно-правових засад фінансового контролю впливає і на відсутність методології контролю в бюджетному процесі та, як наслідок, на його організацію та практику здійснення.

У науці фінансового права переважає точка зору відносно класифікації системи органів державного фінансового контролю за компетенцією: органи загальної компетенції (тобто такі, які здійснюють фінансовий контроль разом із власною діяльністю) і органи спеціальної компетенції (створені спеціально для діяльності в галузі фінансового контролю) [2, 34]. Відповідно до ст.26 БКУ «Контроль та аудит у бюджетному процесі» до таких органів спеціальної компетенції належать: Рахункова палата України та розпорядники бюджетних коштів. Відповідно до інших статей БКУ, контрольні повноваження притаманні також Мінфіну України та місцевим фінансовим органам, Державному казначейству (далі – Казначейство), і Державній контрольно-ревізійній службі України (Далі – ДКРС). Названі суб'єкти є основними в оцінці ефективності діяльності державних органів щодо фінансово-бюджетних операцій. Будь-яке обмеження контролю фінансів може мати наслідком неправомірні адміністративні рішення або зловживання [6, 151-158]. У законодавстві з фінансових питань контролюючими органами називаються: митні органи, установи Пенсійного фонду України – стосовно внесків до Пенсійного фонду України, установи Фонду соціального страхування України – стосовно внесків до фонду соціального страхування України, податкові органи [7]. Коло контролюючих суб'єктів визначається також Додатками до Закону «Про Державний бюджет України на 2011 [8].

Усе це свідчить про те, що особливістю державного фінансового контролю є його широка розгалуженість. Забезпечення фінансового контролю, крім вказаних органів, покладається також на органи відомчого контролю. Проте сьогодні ці установи більшою мірою відстоюють корпоративні інтереси і не утворюють єдиної гармонійної системи державного фінансового контролю. Внаслідок цього без належного контролю залишаються значні суспільні матеріальні ресурси, а держава не отримує об'єктивної інформації щодо правильності та ефективності їх формування, розподілу та використання. Між тим, контрольні органи повинні бути здатними охоплювати діяльність адміністративних структур для своєчасного виявлення неправильних, незаконних чи неефективних витрат. Підґрунтям діяльності контролюючого суб'єкта з фінансового контролю спеціальної компетенції є ті завдання, для яких він створюється. У цьому контексті згідно з чинним законодавством України виділяють кілька основних напрямків господарської діяльності, на кожному з яких є фінансовий контроль, що впливає з економічного значення фінансів. Бюджетний контроль, як різновид фінансового, у такому випадку здійснюється й органами спеціальної компетенції, і загальними, і відомчими, й іншими контролюючими суб'єктами, він потрібен для організації ефективного управління різними галузями економіки і вимагає відповідної правової форми.

Контрольні повноваження Мінфіну України поширюються на всі стадії бюджетного процесу і стосуються як державного бюджету, так і місцевих бюджетів, якщо інше не передбачено законодавством України (ст.111 БКУ).

Рахункова палата, як орган, відповідальний за здійснення зовнішнього бюджетного контролю, виконує покладені на неї функції протягом усього бюджетного процесу (ст.110 БКУ).

Казначейство зобов'язане не тільки здійснювати бухгалтерський облік використання бюджетних коштів, а й забезпечувати контроль за відповідністю платежів узятим фінансовим зобов'язанням. Одночасно казначейство відповідає за встановлення правил бухгалтерського обліку та здійснює контроль за їх дотриманням (ст.112 БКУ).

Основним повноваженням органів ДКРС згідно зі ст.113 БКУ є контроль за цільовим та ефективним використанням коштів державного бюджету та місцевих бюджетів. ДКРС щомісяця повинна надавати ВР України та Мінфіну України узагальнені результати звітів про проведення перевірок (п.2 ст.113 БКУ). Таким чином, ДКРС здійснює поточний контроль бюджетного процесу.

Поряд із цим у БКУ врегульовано контрольну діяльність Верховної Ради АРК і органів місцевого самоврядування (ст.ст.114 – 115) та встановлено контрольні повноваження місцевих та державних органів влади щодо інших рівнів влади. У ст.114 визначаються контрольні повноваження представницьких органів влади. Встановлено, що кожна рада здійснює контроль за виконанням рішення про бюджет відповідної ради. Крім того, ради можуть виконувати інші повноваження, передбачені БКУ та бюджетним законом. Повноваження, викладені в ст.114 БКУ, можна вважати сферою «горизонтального» контролю, оскільки кожна рада в цій сфері здійснює контроль за дотриманням бюджетного законодавства на рівні відповідної території.

Відповідно до ст.115 БКУ встановлено повноваження органів виконавчої влади у сфері «вертикального» бюджетного контролю. Цією статтею уповноважено органи державної влади кожного рівня здійснювати контроль за показниками затверджених бюджетів, бюджетного розпису та кошторису бюджетних установ місцевих бюджетів нижчих рівнів, відповідністю їх рішень бюджетному законодавству.

Таким чином, чинний БКУ містить норми, які визначають види бюджетного контролю – внутрішній та зовнішній і повноваження суб'єктів бюджетного контролю. На підставі чинного законодавства, що визначає правовий статус, завдання, функції та контрольні повноваження учасників бюджетного процесу, органів фінансового контролю, встановлюються правові основи бюджетного контролю. Чинні нормативно-правові акти з окремих питань бюджетного контролю, що прийняті відповідно до Конституції України та БКУ, визначають організацію бюджетного контролю в цілому і спрямовані на виконання бюджетного закону й рішень про місцеві бюджети, зокрема. Проте існує ряд причин, що створюють окремі проблеми недосконалості правового регулювання бюджетного контролю.

Законодавство щодо фінансового та бюджетного контролю з самого початку формувалося з чинних нормативно-правових актів, що встановлювали повноваження утворених органів фінансового контролю й тих, що створювалися на базі вже діючих органів державного управління та контролю бюджетного процесу. Наприклад, Казначейство було створено частково на базі Управління виконання державного бюджету Міністерства фінансів України і отримало притаманні йому функції, також і контрольні, а Рахункова палата утворювалася як постійно діючий орган контролю за своєчасним виконанням видаткової частини Державного бюджету України. Чинне законодавство поступово впроваджувало контрольні повноваження представницьких та виконавчих органів влади в управлінні різними сферами суспільства і бюджетною також. Органи управління та контролю, що задіяні в бюджетному процесі, спочатку створювалися, діяли, а потім приймалися окремі нормативно-правові акти, що узгоджували їх повноваження. Історично склалося так, що спочатку було визначено контрольні повноваження (дуже обмежені!) в бюджетному процесі органів влади, а потім створювалися органи та підрозділи органів фінансового контролю із завданнями діяльності в бюджетній сфері. Отже, створення державних органів фінансового контролю, надання контрольної функції державним органам влади відбувалося стихійно, безсистемно, що зараз потребує систематизації, упорядкування та структурної перебудови.

Нормативно-правові акти, що визначають діяльність спеціальних органів фінансового контролю та учасників бюджетного процесу не в повному обсязі встановлюють елементи процедури контролю, але надають можливість розробки загального правового документа з бюджетного контролю. Перебудова системи державного фінансового контролю, з урахуванням контрольних повноважень представницьких та виконавчих органів влади в бюджетному процесі та з обов'язковим розподілом контрольних функцій по ланках фінансової системи

держави, головна з яких – бюджетна, – є важливим кроком у напрямку створення системи державного бюджетного контролю.

Ще один суттєвий недолік правової бази державного бюджетного контролю пов'язаний з якістю самих нормативно-правових актів. Йдеться про нечіткість формулювання, що призводить до неправильного тлумачення правових норм відносно контролю, відсутності визначеності окремих важливих понять та окремих необхідних актів, що регулюють проведення контролю. Наприклад, необхідність зовнішнього та внутрішнього фінансового контролю, що здійснюється в бюджетному процесі, визнається в БКУ (ст.26), але не подається поняття, відсутні ознаки й методика проведення.

Сучасний стан правового забезпечення бюджетного контролю потребує конкретизації контрольних повноважень суб'єктів бюджетного контролю стосовно стадій бюджетного процесу. Необхідність нормативно-правового акта з бюджетного контролю визначається законодавцем. Триває робота над законом України «Про державний контроль за дотриманням бюджетного законодавства та відповідальність за бюджетні правопорушення» [9]. Існує також і вкрай необхідний проект закону України «Про громадський контроль за використанням коштів державного та місцевих бюджетів» № 4079 від 01.09.2003 р., який знаходиться в роботі [10].

При підготовці нормативно-правових актів з фінансового або бюджетного контролю треба спиратися на конституційні положення щодо контрольної діяльності учасників бюджетного процесу, враховувати адміністративно-територіальний устрій України та зміни, які передбачені проведенням адміністративної реформи, особливості структури та практику діючих органів фінансового контролю. Прийняття закону про фінансовий контроль із загальними положеннями, що визначають один із його напрямків – бюджетний контроль, а також закону про бюджетний контроль, який установить головні положення його організації та здійснення, є необхідним для подальшого вдосконалення бюджетних відносин.

ЛІТЕРАТУРА

1. Воронова Л.К. Фінансове право України: підручник / Л.К. Воронова. – К.: Прецедент, Моя книга, 2006. – 448 с.
2. Воронова Л.К. Финансовое право: учебное пособие [для студентов юридических вузов и факультетов] / Л.К. Воронова, Н.П. Кучерявенко. – Харьков: Легас, 2003. – 360 с.
3. Бюджетний Кодекс України [Текст]: за станом на 15 квітня 2011 р. // Офіційний вісник України. – 2011. – №11. – 28.03.2011. – Ст. 462.
4. Фінансове право: підручник / Алісов Е.О., Воронова Л.К., Кадькаленко С.Т. та ін.; керівник авт. колективу і від. ред. Л.К. Воронова. – Х.: Консум, 1998. – 496 с.
5. Про затвердження Стратегії розвитку системи державного фінансового контролю, що здійснюється органами виконавчої влади: Постанова Кабінету Міністрів України: від 24.07.2003 р., № 1156 // Офіційний вісник України. – 2003. – № 31. – Ст. 1613.
6. Гаращук В.М. Теоретико-правові проблеми контролю та нагляду у державному управлінні: дис. ... доктора юрид. наук: 12.00.07 / Гаращук Володимир Миколайович. – Харків, 2003. – 364 с.
7. Податковий Кодекс України станом на 01.04.2011 р. // Урядовий кур'єр. – 2011.– № 141.– 03.08.2010 р.
8. Про Державний бюджет України на 2011 рік // Закон України № 2856-У! від 23.12. 2010 р.
9. Про державний контроль за дотриманням бюджетного законодавства та відповідальність за бюджетні правопорушення: Проект закону України (від 17.03.2003 р., реєстр. № 3242 / автори Янукович В.Ф.; Кабінет Міністрів України) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://gcka2.rada.gov.ua.1pls/zweb.n/webprac4_1.
10. Про громадський контроль за використанням коштів Державного та місцевих бюджетів: Проект Закону України (від 01.09.2003 р., реєстр. № 4079 / автор народний депутат України Гавриш С.Б.) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://gcka2.rada.gov.ua.1pls/zweb.n/webprac4_1.