

ПИТАННЯ ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ БЮДЖЕТНОГО КОНТРОЛЮ В УКРАЇНІ

У статті розглянуто питання правового регулювання бюджетного контролю, необхідною умовою здійснення якого є дотримання прав і свобод громадян, які реалізуються в бюджетній діяльності країни.

Ключові слова: бюджет, бюджетне право, фінансовий контроль, бюджетний контроль.

Питання правового регулювання контролю в межах бюджетних відносин в умовах реформ, що проводяться в Україні, та за необхідності врахування досвіду світової фінансової кризи і її прояву в економіці Української держави викликають потребу вдосконалення та проведення відповідного дослідження з метою запровадження дієвих механізмів захисту від наслідків кризи й розроблення концептуально нових підходів форми управління публічними фінансами. Контроль, який існує як у межах функціонування державного механізму, так і при здійсненні місцевого самоврядування, виступає важливою формою управління публічними фінансами, пронизуючи всю сутність організації та реалізації публічної влади.

Протягом останніх років відбулися суттєві зміни в системі та структурі органів державної влади, в правовому регулюванні їх діяльності. Реформи торкнулися всіх сфер функціонування державних органів, а також фінансово-контрольної діяльності країни. Для реалізації зазначеного напрямку діяльності у 1996 р. був утворений постійно діючий орган контролю [7], пізніше з'явився цілий комплекс міністерств.

Цілі забезпечення завдань та функцій держави й місцевого самоврядування в сучасних умовах розвитку Української держави вимагають підвищення ефективності та результативності використання коштів державного та місцевих бюджетів.

Ураховуючи положення конституційного законодавства про те, що права та свободи людини і громадянина визначають зміст і застосування законів, діяльність законодавчої й виконавчої влади, місцевого самоврядування, необхідною умовою здійснення бюджетного контролю є дотримання прав і свобод громадян, які реалізуються в бюджетній діяльності країни. Для цього правове регулювання бюджетного контролю має відповідати сучасним потребам суспільства, сучасному рівню розвитку бюджетної системи України.

Внесок у розвиток наукових досліджень про фінансовий контроль, у тому числі і про

бюджетний контроль як різновид фінансового, зробили такі вчені, як Л.К. Воронова, О.М. Горбунова, О.Ю. Грачева, Ю.А. Крохіна, М.П. Кучерявенко, І.Б. Лагутін, Н.Ю. Пришва, І.В. Рукавишникова, Л.А. Савченко, Н.Я. Якимчук та ін.

Метою статті є висвітлення питань правового регулювання бюджетного контролю, результативність проведення якого безпосередньо залежить від якості його правового регулювання.

Соціально-економічні процеси, що відбуваються в Україні, ставлять нові умови до організації та функціонування системи державного управління. У цьому контексті особливої актуальності набуває пошук нових напрямів вдосконалення системи державного управління в цілому і його окремих функцій. Нині світовий досвід свідчить про ускладнення й розширення такої функції державного управління, як бюджетний контроль, який можна визнати гарантом стабільності бюджетної системи будь-якої держави, особливо на етапі подолання багатьма державами наслідків світової фінансової кризи.

Не є винятком і Українська держава: для швидкого переходу на інноваційний шлях розвитку, позначений керівництвом країни, необхідно реформувати всю систему державного управління, приділяючи особливу увагу бюджетному контролю. У цілому бюджетний контроль є категорією і правовою, і політичною, й економічною.

У зв'язку з цим, як політична, так і економічна ситуація, яка щорічно змінюється в країні та світі, розставляє нові акценти в напрямках проведення бюджетного контролю, що зумовлює актуальність питань, які виникають у ході його реалізації. Складність і масштабність завдань у сфері соціально-економічної політики держави, гострота існуючих проблем вимагають кардинального підвищення якості стратегічного управління економікою та публічними фінансами [6, с. 273–283].

Учені розглядають бюджетний контроль як різновид фінансового контролю [8, с. 68; 2, с. 37–40; 4, с. 401–409].

Загальновідомо, що фінансовий контроль характерний для всіх фінансово-правових інститутів. Тому поряд із фінансово-правовими нормами, які регулюють організацію і порядок здійснення фінансового контролю в цілому, є норми, що враховують його специфіку в окремих фінансово-правових інститутах. Серед таких норм особливої уваги заслуговують бюджетно-правові норми, які регулюють суспільні відносини при формуванні бюджетної системи, розподілі доходів і видатків між окремими її ланками, здійсненні міжбюджетних трансфертів, а також визначають правову регламентацію бюджетного процесу й компетенції його учасників [5, с. 219]. Норми бюджетного права останніми роками розвиваються швидкими темпами, адже в них закріплюються загальні принципи й форми фінансової діяльності держави та органів місцевого самоврядування, методи акумуляції коштів у публічні фонди, порядок отримання та використання коштів з публічних фондів.

Посідаючи провідне місце в системі фінансового права, бюджетне право розглядається вченими як підгалузь фінансового. Більше того, бюджетне право є своєрідним "ядром" фінансового права, з яким тісно пов'язані інші фінансово-правові інститути. Серцевиною організації публічних фінансів виступає бюджет країни. Тож, виходячи з необхідності забезпечення законного й ефективного формування та використання коштів бюджету, впливає необхідність наявності загальних вимог до організації та здійснення контрольної діяльності у сфері бюджету. Ці вимоги становлять основу фінансового контролю в українській державі і є обов'язковими для всіх суб'єктів бюджетних правовідносин.

Основні завдання фінансового контролю зводяться до: перевірки виконання юридичними й фізичними особами фінансових зобов'язань перед державою й органами місцевого самоврядування; перевірки виконання органами державної влади та органами місцевого самоврядування покладених на них функцій з формування, розподілу (перерозподілу) та використання публічних грошових фондів; перевірки дотримання вимог чинного законодавства та інших нормативно-правових актів щодо збереження коштів і матеріальних активів, порядку здійснення фінансових операцій та розрахунків, а також їх змісту; перевірки правильності та ефективності використання публічних грошових ресурсів; виявлення порушень фінансової дисципліни та примушення до їх усунення; запобігання порушенням законності у сфері фінансової діяльності, забезпечення відшкодування завданого матеріального збитку, виявлення винних осіб та притягнення їх до відповідальності; перевірки правильності здійснення валютних операцій, ведення бухгалтерсь-

кого обліку та складання звітності; виявлення резервів зростання фінансових ресурсів, з'ясування внутрішнього потенціалу підвищення ефективності виробничої діяльності, найбільш ощадливого використання наявних матеріальних та грошових фондів. У разі виявлення порушень фінансової дисципліни у встановленому державою порядку притягаються до відповідальності організації, посадові особи і громадяни, забезпечується відшкодування матеріальної шкоди державі, організаціям, громадянам.

Реалізація вищезазначених завдань фінансового контролю є необхідною умовою досягнення правопорядку й законності у процесі здійснення фінансової діяльності.

Таким чином, фінансовий контроль зводиться, у загальному розумінні, до спостереження фактичного стану показників фінансової діяльності суб'єктів фінансових правовідносин порівняно із заданими нормативними актами показниками.

Одним з найважливіших напрямів фінансового контролю є забезпечення публічних інтересів держави. При здійсненні бюджетного контролю публічні інтереси полягають у такому:

1) виявленні всіх матеріальних та фінансових резервів для досягнення цілей і завдань, що стоять перед суспільством в умовах ринку;

2) визначенні доходів бюджету за окремими податками і зборами та іншими платежами, а також загального обсягу відповідно до прогнозованих показників та цільових програм соціально-економічного розвитку;

3) встановленні видатків бюджету за цільовим призначенням, а також загального обсягу, виходячи з потреб безперервного фінансування всіх заходів загальносоціального значення, передбачених бюджетом;

4) узгодженні бюджету із загальною програмою фінансової стабілізації, спрямованої на подолання інфляційних тенденцій в економіці та забезпечення стабільності національної грошової одиниці – основної функції центрального банку країни;

5) здійсненні бюджетного регулювання з метою збалансованості бюджетів різного рівня шляхом перерозподілу джерел доходів держави між ними, а також між сферами господарства, економічними регіонами;

6) підвищенні ролі перспективного бюджетного планування або прогнозування, що має забезпечити пропорційність і збалансованість усіх великомасштабних соціально-економічних програм, включаючи пріоритетні національні проекти;

7) здійсненні контролю за фінансовою діяльністю юридичних осіб та доходами окремих громадян при виконанні ними податкових зобов'язань;

8) автоматизації процесу складання та виконання бюджетів через систему автоматизації фінансових розрахунків.

Основними завданнями бюджетного контролю є контроль за: правильним обчисленням, повним і своєчасним надходженням коштів до бюджетів; законним, раціональним, цільовим та ефективним використанням бюджетних коштів; витрачанням коштів розпорядниками бюджетних коштів; виконанням державного бюджету та місцевих бюджетів; умовами надання кредитів з бюджету та їх повернення, включаючи положення щодо здійснення контролю за їх поверненням; своєчасним поверненням у повному обсязі до бюджету коштів, наданих за операціями з кредитування бюджету, а також кредитів (позик), отриманих державою (Автономною Республікою Крим чи територіальною громадою міста), та коштів, наданих під державні (місцеві) гарантії; проведенням таємних видатків; здійсненні бюджетних повноважень при зарахуванні надходжень бюджету, взятті бюджетних зобов'язань розпорядниками бюджетних коштів та здійсненні платежів за цими зобов'язаннями.

До завдань бюджетного контролю слід зарахувати також припинення фінансових зловживань, економічних злочинів та розтрат, неефективного використання державних коштів і державної власності шляхом внесення пропозицій щодо вдосконалення законодавства у сфері бюджетних правовідносин.

Контроль за дотриманням бюджетного законодавства спрямований на забезпечення ефективного й результативного управління бюджетними коштами та здійснюється на всіх стадіях бюджетного процесу його учасниками відповідно до Бюджетного кодексу та іншого законодавства, а також забезпечує [1]:

1) оцінку управління бюджетними коштами (включаючи проведення державного фінансового аудиту);

2) правильність ведення бухгалтерського обліку та достовірність фінансової і бюджетної звітності;

3) досягнення економії бюджетних коштів, їх цільового використання, ефективності й результативності в діяльності розпорядників бюджетних коштів шляхом прийняття обґрунтованих управлінських рішень;

4) проведення аналізу та оцінювання стану фінансової і господарської діяльності розпорядників бюджетних коштів;

5) запобігання порушенням бюджетного законодавства та забезпечення інтересів держави у процесі управління об'єктами державної власності;

6) обґрунтованість планування надходжень і витрат бюджету.

Дійсно, правове регулювання як фінансового, так і бюджетного контролю, потребує вдосконалення. Нині законодавством нормативно не закріплені ознаки бюджетного контролю (як і ознаки фінансового), його предмет, а також необхідні елементи

правового статусу суб'єктів бюджетно-контрольних правовідносин.

Особливого значення набуває бюджетний контроль в умовах сучасної ринкової економіки, адже бюджет – основний фінансовий план держави, через який перерозподіляється національний дохід та валовий внутрішній продукт в інтересах держави та її громадян. За Бюджетним кодексом України, бюджет – це план формування та використання фінансових ресурсів для забезпечення завдань і функцій, які здійснюються відповідно органами державної влади, органами влади Автономної Республіки Крим, органами місцевого самоврядування протягом бюджетного періоду [1]. Таким чином, бюджет є головним інструментом регулювання економіки країни. Це регулювання здійснюється за допомогою введення пільгового оподаткування та шляхом безпосередньої підтримки окремих галузей господарства виділенням коштів у вигляді різних трансфертів. Тому великого значення набуває контроль за доходами бюджету, його видатками, особливо за ефективністю витрачання бюджетних коштів (аудит ефективності, контроль ефективності).

Доходна частина державного бюджету, залежачи від багатьох зовнішніх чинників, не дає змоги реалізовувати один з принципів бюджетної системи – принцип збалансованості бюджету. Сьогодні особливу увагу необхідно приділяти ефективному управлінню бюджетними коштами. Підвищення ефективності використання державних фінансів, яке має вирішальне значення для економічного розвитку України та суспільного добробуту, а також виконання завдань, передбачених планом дій Україна – ЄС, можна досягти, зокрема, шляхом системного вдосконалення діяльності органів державного й комунального сектору, підвищення рівня культури державного управління.

Розподіл бюджетних коштів повинен здійснюватися не лише і не стільки з метою фінансового забезпечення функціонування державного апарату, але, передусім, відповідно до засадничого принципу Конституції України, що проголошує вищою цінністю права та свободи людини і громадянина [3].

Пріоритет забезпечення гідного рівня життя громадян над потребами самої держави дасть Українській державі змогу реалізувати основну функцію будь-якої сучасної демократичної країни – соціальну.

Усе це зумовлює підвищений інтерес до організації бюджетного контролю в країні, покликаною давати об'єктивну та детальну картину не лише розподілу й витрачання фонду бюджетних коштів, а й його утворення, оскільки більша його частина формується на принципах обов'язковості та безвідплатності за рахунок коштів платників податків. Таким чином, бюджетний контроль перебуває одночасно у сфері і державних, і суспільних інтересів. Увага держави

зумовлена необхідністю забезпечення стійкості та поступальності державного розвитку, неприпустимості банкрутства країни. Інтерес громадян як єдиного джерела влади в Українській державі до організації системи бюджетного контролю викликаний необхідністю реалізації конституційного права на контроль за національним добробутом, землею, її надрами, атмосферним повітрям та природними ресурсами, які становлять основу життя і діяльності українського народу та є об'єктами його права власності.

Висновки. Дослідження питань правового регулювання бюджетного контролю зумовлене цілим рядом причин: соціальними – зміною умов організації та здійснення контрольної діяльності; гносеологічними – необхідністю теоретичного виявлення специфіки бюджетного контролю на сучасному етапі; практичними – зростанням вимог до його ефективності.

Сучасні проблеми розвитку бюджетного контролю пов'язані з недосконалістю законодавчої основи й бюджетною реформою, що проводиться. Отож, залишається багато невивчених питань. Рішення проблем удосконалення бюджетного контролю в сучасних умовах багато в чому залежить від виявлення причин їх виникнення та розробки механізмів їх усунення.

Аналіз діяльності органів державної влади у сфері проведення бюджетного контролю свідчить, що його здійснення ускладнене багатьма причинами. Звідси і проблеми блокування платежів, які наявні в державі, що не дає змоги вчасно розрахуватися з організаціями і підприємствами. Це, зі свого боку, призводить до проблем установ бюджетної галузі й соціальної інфраструктури, зокрема до виникнення заборгованості з виплати заробітної плати. Усе це формує негативні наслідки: створює передумови для порушень бюджетного законодавства України.

Здійснення бюджетного контролю в умовах переходу до ринкових відносин, а також тенденції розвитку бюджетного контролю в Україні свідчать про становлення нового на-

прямую бюджетного контролю – бюджетного контролю ефективності, покликаною оцінювати діяльність учасників бюджетного процесу не лише з позицій дотримання ними чинного бюджетного законодавства, а й з позицій економічності, продуктивності та результативності їх діяльності.

Метою здійснення бюджетного контролю ефективності має стати виявлення економічності, продуктивності та результативності дій з бюджетними коштами. Адже реалізація стратегічного завдання формування ринку в нашій державі об'єктивно зумовлює принципові зміни в правовому регулюванні та організації здійснення бюджетного контролю, включаючи його завдання й принципи функціонування.

Список використаної літератури

1. Бюджетний кодекс України від 08.07.2010 р. № 2456-VI // Відомості Верховної Ради України. – 2010. – № 50–51. – Ст. 572.
2. Грачева Е.Ю. Финансовое право : учебник / Е.Ю. Грачева. – М. : Норма, 2010. – 352.
3. Конституція України прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28.06.1996 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.
4. Крохина Ю.А. Бюджетное право : учебник / Ю.А. Крохина. – М. : ИД Юрайт, 2010. – 447 с.
5. Орлюк О.П. Финансовое право. Академичний курс : підручник / О.П. Орлюк. – К. : Юрінком Інтер, 2010. – 810 с.
6. Очерки финансово-правовой науки современности: монография / [под общ. ред. Л.К. Вороновой, Н.И. Химичевой]. – М. ; Х. : Право, 2011. – 592 с.
7. Про Рахункову палату : Закон України від 11.07.1996 р. № 315/96-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 43. – Ст. 212.
8. Финансовое право : підручник / М.П. Кучерявенко, Д.О. Білінський, О.О. Дмитрик та ін. ; [за ред. М.П. Кучерявенка]. – Х. : Право, 2013. – 400 с.

Стаття надійшла до редакції 21.09.2013.

Латковский П.П. Вопросы правового регулирования бюджетного контроля в Украине

В статье рассмотрены вопросы правового регулирования бюджетного контроля, необходимым условием исполнения которого является соблюдение прав и свобод граждан, реализующихся в бюджетной деятельности страны.

Ключевые слова: бюджет, бюджетное право, финансовый контроль, бюджетный контроль.

Latkovsky P. Questions of the legal adjusting of budgetary control are in Ukraine

The questions of the legal adjusting of budgetary control are considered in the article, the necessary condition of execution of that is an observance of rights and freedoms of citizens that will be realized in budgetary activity of country.

It is marked, that control that exists both within the framework of functioning of state mechanism and during realization of local self-government, comes forward as an important form of public financial management, piercing all essence of organization and realization of public power.

Drawn conclusion, that research of questions of the legal adjusting of budgetary control is stipulated by a number of reasons. To such reasons social reasons that is related to the change of terms of organization and realization of control activity are attributed. Gnosiological reasons are

caused by the necessity of theoretical exposure of specific of budgetary control on the modern stage. Practical reasons specify on the increase of performance specifications budgetary control.

The analysis of activity of public authorities testifies in the spheres of realization of budgetary control, that his realization is complicated by many reasons. From here and problems blocking of payments, that take place in the state, that does not allow in time to settle up with organizations and enterprises. It from the side results in the problems of establishments of budgetary sphere and social infrastructure, in particular to arising of debt out of payment of salary. All of it forms negative consequences: creates pre-conditions for violations of budgetary legislation of Ukraine.

Realization of budgetary control is in the conditions of passing to the market relations, and also progress of budgetary control trends in Ukraine testify to becoming of new direction of budgetary control – the budgetary control of efficiency, called to estimate activity of participants of budgetary process not only from positions of inhibition by them current budgetary legislation but also from positions of economy, productivity and effectiveness of their activity.

Key words: *budget, budgetary right, financial control, budgetary control.*