О.В. ДУХОВНА
(Київський національний університет імені Тараса Шевченка)
(Науковий керівник доцент Ю.В. Ващенко)

ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ ДЕРЖАВНОГО КОНТРОЛЮ ЗА ЗДІЙСНЕННЯМ МІСЦЕВИХ ЗАПОЗИЧЕНЬ В УКРАЇНІ

Ключові слова*: місцеві запозичення, органи місцевого самоврядування, місцеві бюджети, бюджетний контроль.*

Процес здійснення місцевих запозичень, що знайшов правове закріплення в бюджетному законодавстві України, набуває все більшого поширення в містах України. Такий інтерес до місцевих запозичень викликаний, перш за все, тим, що їх здійснення сприяє вирішенню соціально-економічних проблем регіонів, а також втіленню в життя цілої низки інвестиційних проектів шляхом наповнення бюджетів розвитку міст. У порівнянні з низькою активністю українських міст на облігаційному ринку у 2009–2010 р. р., 2011 рік відзначається суттєвим зростанням емісійної активності органів місцевого самоврядування, зокрема, особливо активна участь відмічається з боку міст Києва, Львова, вперше на цей ринок виходить Автономна Республіка Крим. Не дивлячись на таку популярність здійснення місцевих запозичень, в Україні досі не розроблений чіткий та зрозумілий правовий механізм, що одночасно забезпечував би і ефективність залучення фінансових ресурсів шляхом здійснення місцевих запозичень, і належний контроль за цим процесом.

Питання сутності контролю, його місця в різних напрямах управління державою в Україні були предметом аналізу в працях В.Б. Авер'янова, О.Ф. Андрійко, В.М. Гаращука, Л.А. Савченко та ін. У свою чергу, з'ясуванню сутності фінансового та бюджетного контролю присвячені роботи таких російських вчених, як Є.Ю. Грачова, Г.П. Толстоп'ятенко, К.О. Рижкова, С.О. Шохін. Слід також відмітити, що в Україні правове регулювання бюджетного контролю знайшло глибоке вивчення в дисертаційному дослідженні О.П. Гетманець.

Метою цієї статті є аналіз особливостей державного контролю за здійсненням місцевих запозичень в Україні.

Так, у науці державного управління під контролем розглядається основний засіб забезпечення законності й дисципліни в різних галузях господарства [4, 58]. Загалом контроль використовується для перевірки відповідності діяльності учасників суспільних відносин встановленим приписам, у рамках і межах яких вони мають діяти [1, 351]. Контроль – одна з основних функцій управління, вона є заключною стадією управлінського процесу. Нерідко контроль характеризується і як принцип управління, і як його метод. Головне полягає в тому, що контроль – постійно діючий фактор управління, не пов'язаний виключно з перевіркою виконання управлінських рішень [7, 81].

Держава є одним з головних суб'єктів здійснення контрольної функції у суспіль-

© О.В. Духовна, 2011

стві. Адже вона наділена реальними повноваженнями для впливу на суспільство, при здійсненні якого вона покладається і на засоби контролю. Отже, державний контроль є важливим видом діяльності держави, що здійснюється уповноваженими державними органами, посадовими особами, і спрямований на забезпечення законності й дисципліни [1, 351]. Призначення державного контролю полягає в тому, що держава через певні організаційні форми і структури створює систему контролю, нагляду, перевірки виконання чинних норм і правил, усунення та недопущення відхилень від визначених параметрів. Контроль є елементом державної влади, а контрольні відносини носять владний характер [2, 30].

Контроль тісно пов'язаний з іншими видами державної діяльності й може входити до їх складу як певна частина. Водночас, як самостійна функція управління, контроль має специфічний характер. Тому контроль як певний вид діяльності можна розглядати як самостійне явище або як складову частину інших видів діяльності держави та функції її органів [1, 351].

Вважаємо за доцільне погодитися з позицією С.О. Шохіна щодо того, що в реальній дійсності не існує контролю взагалі, а є контроль конкретного змісту та форми, тобто адміністративний, технічний, господарський, а також фінансовий та інші [11, 47].

В науковій літературі пропонується різне трактування поняття «фінансовий контроль», зокрема, як комплексної категорії, в якій поєднуються два його види: державний і недержавний; виділення окремо державного фінансового контролю, формування нової категорії «публічний фінансовий контроль». Існування багатьох визначень фінансового контролю можна пояснити загальною методологічною основою визначення понять, що застосовуються в будь-якій сфері знань [10, 43]. Фінансовий контроль, будучи покликаним забезпечувати законність і фінансову дисципліну, з урахуванням об'єктивного характеру фінансів є обов'язково умовою функціонування фінансової системи. Отже, фінансовий контроль – це діяльність державних органів і недержавних організацій, самих господарюючих суб'єктів чи їх структурних підрозділів, фізичних осіб, наділених відповідними повноваженнями чи правами, що спрямована на забезпечення законності, фінансової дисципліни, раціональності в ході мобілізації, розподілу і використання фінансових ресурсів [10, 43].

У свою чергу, бюджетний контроль може розглядатися, по-перше, як вид спеціального державного контролю, по-друге, як різновид державного фінансового контролю. Слід погодитися з позицією О.П. Гетманець, що в 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 [5, 25].

Під бюджетним контролем слід розуміти комплексну та цілеспрямовану систему економіко-правових заходів уповноважених контролюючих суб'єктів, спрямовану на забезпечення законності та ефективності дій учасників бюджетного процесу під час складання, розгляду, затвердження бюджетів, виконання, внесення змін і прийняття звітів про виконання бюджетів, що складають бюджетну систему України [6, 39].

Бюджетний кодекс України фактично пронизують положення, які вказують на невідворотність бюджетного контролю на всіх стадіях бюджетного процесу – від складання проектів бюджетів до підготовки та розгляду звіту про виконання бюджету і прийняття рішення щодо нього. Так, зокрема, у ст. 1 БКУ визначено: «Бюджетним кодексом України регулюються відносини, що виникають у процесі складання, розгляду, затвердження, виконання бюджетів,

звітування про їх виконання та контролю за дотриманням бюджетного законодавства, а також питання відповідальності за порушення бюджетного законодавства».

З метою з'ясування особливостей контролю за здійсненням місцевих запозичень, вважаємо за необхідне, перш за все, виділити стадії процесу здійснення місцевого запозичення. Так, процесу здійснення місцевого запозичення притаманне послідовне проходження таких стадій:

1) підготовча стадія, на якій:
   – визначається мета здійснення місцевого запозичення;
   – проводиться економічний і фінансовий аналіз проекту;
   – визначаються джерела погашення позики;
   – здійснюється аналіз стану фінансового ринку [9, 160];
   – визначаються інші (правові, економічні) аспекти очікуваного запозичення, зокрема, визначається форма здійснення запозичення, інші істотні умови запозичення;
2) підготовка проекту рішення про запозичення та направлення його з іншими необхідними документами Міністерству фінансів України для погодження;
3) в разі погодження Міністерством фінансів України обсягу та умов здійснення запозичення Верховна Рада Автономної Республіки Крим чи міська рада приймають рішення про отримання кредиту чи випуск облігацій місцевої позики;
4) отримання кредиту/первинне розміщення облігацій місцевої позики та їх обіг на вторинному ринку (купівля, продаж), і як результат цього – отримання та спрямування грошових коштів до бюджету розвитку місцевого бюджету;
5) цільове використання залучених коштів на реалізацію затверджених ВР АРК, міською радою інвестиційних проектів;
6) обслуговування та погашення місцевого боргу.

І.Б. Заверуха, аналізуючи правовідносини місцевих запозичень, вказує на те, що законодавство не визначило механізм державного фінансового контролю за дотриманням чинного законодавства під час отримання позик та ефективністю їхнього використання [8, 193]. Погоджуючись загалом з таким твердженням, зауважимо наступне. Відповідно до ст.ст. 69, 71 Бюджетного кодексу України місцеві запозичення є надходженнями до бюджету розвитку місцевих бюджетів, тобто доходами спеціального фонду місцевих бюджетів. В такому випадку грошові кошти, отримані в результаті здійснення місцевого запозичення, потрапляючи до бюджету розвитку місцевих бюджетів, в подальшому стають частиною місцевих бюджетів. А отже, починаючи з четвертої стадії, процес здійснення місцевого запозичення «зливається» з бюджетним процесом, оскільки процес надходження грошових коштів до бюджету розвитку місцевого бюджету, використання запозичених коштів та погашення місцевого боргу повністю поглинається процесом виконання місцевого бюджету та розгляду і затвердження звіту про його виконання.

В юридичній літературі до цього часу немає єдиної думки щодо змісту поняття «бюджетний процес» і його стадій. У свою чергу, у ст. 2 БКУ під бюджетним процесом розуміється регламентований бюджетним законодавством процес складання, розгляду, затвердження, виконання бюджетів, звітування про їх виконання, а також контролю за дотриманням бюджетного законодавства.

Ст. 19 БКУ визначає такі стадії бюджетного процесу:

1) складання проектів бюджетів;
2) розгляд проекту та прийняття закону про Державний бюджет України, рішень про місцеві бюджети;
3) виконання бюджету, в тому числі у разі необхідності внесення змін

до закону про Державний бюджет України, рішення про місцевий бюджет;

4) підготовка та розгляд звіту про виконання бюджету і прийняття рішення щодо нього.

Слід відмітити, що тісний зв'язок бюджетного процесу та процесу здійснення місцевого запозичення можна прослідкувати і на інших стадіях останнього. На підтвердження цього висновку можна навести такі аргументи.

Складанню проектів місцевих бюджетів передує велика аналітична робота фінансових органів усіх рівнів. Міністерство фінансів України доводить Раді міністрів Автономної Республіки Крим, місцевим державним адміністраціям, виконавчим органам відповідних місцевих рад особливості складання розрахунків до проектів бюджетів на наступний бюджетний період, а всі ці органи зобов'язані надавати Міністерству фінансів України необхідну інформацію для проведення розрахунків обсягів міжбюджетних трансфертів та інших показників. Вони зобов'язані також подати ці розрахунки і Верховній Раді України (Комітету Верховної Ради України з питань бюджету) для перевірки їх достовірності (ст. 75 БКУ).

Серед іншого, разом з проектом рішення про місцевий бюджет, що підлягає розгляду на сесії Верховної Ради АРК, відповідної місцевої ради, і попередньому схваленню Радою міністрів АРК, місцевою державною адміністрацією чи виконавчим органом відповідної місцевої ради, подаються показники видатків, необхідних на наступні бюджетні періоди для завершення інвестиційних проектів, що враховані в бюджеті, у разі якщо їх реалізація триватиме довше ніж один бюджетний період. Депутати місцевих рад повинні ознайомитися з переліком інвестиційних програм на наступний бюджетний період і на три наступні бюджетні періоди, тобто практично це п'ятирічний план інвестицій [3, 212]. Крім того, з проектом рішення про місцевий бюджет подається також й інформація щодо погашення місцевого боргу, обсягів та умов місцевих запозичень (ст. 76 БКУ).

Отже, й підготовча стадія процесу здійснення місцевого запозичення відбувається фактично в рамках першої стадії бюджетного процесу – складання проекту бюджету, адже прийняття рішення про необхідність у здійсненні місцевого запозичення безумовно відбувається як наслідок з'ясування на стадії складання проекту місцевого бюджету потреби у фінансуванні того чи іншого інвестиційного проекту.

Друга та третя стадії процесу здійснення місцевого запозичення мають місце вже після прийняття відповідного рішення про затвердження бюджету Автономної Республіки Крим чи міського бюджету на відповідний рік з дефіцитом виключно у частині бюджету розвитку. І хоча ці стадії не відбуваються безпосередньо в рамках бюджетного процесу, для них є притаманним постійний контроль за дотриманням бюджетного законодавства, перш за все, з боку Міністерства фінансів України.

Таким чином, вищевикладене дозволяє нам зробити висновок про те, що на теперішній час відсутній спеціальний правовий механізм державного фінансового контролю за дотриманням чинного законодавства під час здійснення місцевих запозичень та ефективністю їхнього використання, і в цій частині ми погоджуємося з позицією І.Б. Заверухи Але разом з тим ми приходимо до висновку, що процес здійснення місцевих запозичень є складовою бюджетного процесу, у зв'язку з чим процедура здійснення місцевих запозичень супроводжуються бюджетним контролем з боку системи органів, які згідно з Бюджетним кодексом України наділені контрольними повноваженнями за дотриманням бюджетного законодавства. Серед таких органів: Верховна Рада Автономної Республіки Крим та місцеві ради, Рада міністрів Автономної Республіки Крим, місцеві державні адміністрації, виконавчі органи відповідних рад або міські голови (в разі,

якщо відповідні виконавчі органи не створені), Міністерство фінансів України, Міністерство фінансів Автономної Республіки Крим, фінансові органи місцевих державних адміністрацій, Державна казначейська служба України, територіальні органи Державної казначейської служби України в Автономній Республіці Крим, містах Києві та Севастополі, Державна контрольно-ревізійна служба України.

Список літератури:

1. Адміністративне право України. Академічний курс : підручник : у двох томах : Том 1. Загальна частина / [ред. колегія: В.Б. Авер'янов (голова) та ін.]. – К.: ТОВ Юридична думка, 2007. – 592 с.

2. *Андрійко О.Ф.* Державний контроль в Україні: організаційно-правові засади / О.Ф. Андрійко. – К.: Наук. думка, 2004. – 299 с.

3. Науково-практичний коментар Бюджетного кодексу України / [за заг. ред. П.В. Мельника]. – К.: Юрінком Інтер, 2003. – 416 с.

4. *Гаращук В.М.* Контроль та нагляд у державному управлінні / В.М. Гаращук. – Харків: Фоліо, 2002. – 176 с.

5. *Гетманець О.П.* Правове регулювання бюджетного контролю в Україні : дис… доктора юрид. наук: 12.00.07 / О.П. Гетманець. – Харків, 2009. – 426 с.

6. *Гетманець О.П.* Бюджетний контроль: організаційно-правові засади: монографія / О.П. Гетманець. – Харків: Екограф, 2008. – 308 с.

7. Финансовый контроль: учеб. пособие / Е.Ю. Грачева, Г.П. Толстопятенко, Е.А. Рыжкова. – М.: Изд. дом «Камерон», 2004. – 272 с.

8. *Заверуха І.Б.* Державний борг України: проблеми правового регулювання: монографія / І.Б. Заверуха. – Львів: Вид. центр ЛНУ імені Івана Франка, 2006. – 310 с.

9. Місцеві фінанси: підручник / [за ред. О.П. Кириленко]. – К.: Знання, 2006. – 677 с.

10. *Савченко Л.А.* Правові основи фінансового контролю: навч. посіб. / Л.А. Савченко.– К.: Юрінком Інтер, 2008. – 504 с.

11. *Шохин С.О.* Правовое обеспечение деятельности контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации: проблемы и перспективы: дис. … доктора юрид. наук: 12.00.05 / С.О. Шохин. – М., 1999. – 350 с.

РЕЗЮМЕ

Статья посвящена изучению особенностей контроля над осуществлением местных заимствований в Украине.

SUMMARY

Article is devoted to monitoring the implementation of the features of local borrowings in Ukraine.

Рекомендовано кафедрою кримінального та адміністративного права

Подано 08.08.2011.