

Козинець І. Г.,
старший викладач кафедри цивільного, господарського права та процесу
Чернігівського національного технологічного університету

Пророченко В. В.,
студент юридичного факультету
Чернігівського національного технологічного університету

МЕТА Й ЗАВДАННЯ БЮДЖЕТНОГО КОНТРОЛЮ GOAL AND OBJECTIVES OF BUDGETARY CONTROL

Статтю присвячено дослідженню поняття, мети та основних завдань бюджетного контролю в Україні. На підставі аналізу сучасних наукових підходів до розуміння сутності бюджетного контролю надається визначення цього поняття та сформульовано авторську позицію щодо мети та завдань бюджетного контролю як засобу забезпечення законності та ефективності діяльності учасників бюджетного процесу.

Ключові слова: фінансовий контроль, бюджетний контроль, контроль за дотриманням бюджетного законодавства, мета бюджетного контролю, задачі бюджетного контролю.

Статья посвящена исследованию понятия, цели и основных задач бюджетного контроля в Украине. На основании анализа современных научных подходов к пониманию сущности бюджетного контроля дается определение этого понятия и сформулирована авторская позиция относительно целей и задач бюджетного контроля как средства обеспечения законности и эффективности деятельности участников бюджетного процесса.

Ключевые слова: финансовый контроль, бюджетный контроль, контроль над соблюдением бюджетного законодательства, цель бюджетного контроля, задачи бюджетного контроля.

The article is devoted to the study of the concept, goals and main objectives of budgetary control in Ukraine. Based on the analysis of modern scientific approaches to understanding the essence of budget control, the definition of this concept is given and the author's position on the purpose and objectives of budget control as a means of ensuring the legality and efficiency of the activities of the participants in the budget process is formulated.

Key words: financial control, budget control, control over observance of budget legislation, purpose of budget control, tasks of budget control.

Постановка проблеми. На фоні кризового стану державних фінансів та пошуку оптимальної моделі міжбюджетних відносин, який затягнувся, все яскравіше проявляється проблема організації та функціонування бюджетного контролю. Дана проблема є однією із найскладніших та важливих. Без вирішення стратегічних завдань реформування управління державними фінансами неможливий вихід із кризи та подальший ефективний розвиток держави. Жодна із гострих соціальних проблем не буде вирішена, ні про яке відродження української державності не може бути й мови, допоки не буде наведений належний лад у фінансовій сфері, поки системі бюджетного контролю не буде надана належна надійність.

Стан дослідження. Вивченням різних аспектів бюджетного контролю займалися такі вітчизняні та закордонні вчені як І.І. Бабін, Л.К. Воронова, В.М. Гарашук, О.П. Гетманець, О.М. Горбунова, О.Ю. Грачова, Д.Т. Григор'єв, П.П. Латковський, Ю.А. Крохіна, Ю.В. Мех, І.В. Панова, Л.А. Савченко, Р.О. Яцкін та інші.

Бюджетний контроль та окремі його аспекти як різновид державного фінансового контролю вивчались та розглядалися багатьма авторами, але попри наявні досягнення у даній сфері, комплексні дослідження мети, завдань та особливостей бюджетного контролю в Україні є незначними. Цей факт зумовлює необхідність подальшого вивчення зазначених аспектів.

Метою статті є визначення мети, завдань та особливостей бюджетного контролю в Україні на сучасному етапі.

Виклад основного матеріалу. У структурі фінансового контролю однією із найбільш важливих складових частин є бюджетний контроль. Саме поняття «бюджетний контроль» широко використовується теорією права і походить від поняття «контроль», яке розглядається в контексті різних суспільних відносин.

Досліджуючи концепції контрольної діяльності Ю.О. Крохіна зазначає, що контроль – це специфічна правова конструкція, призначенням якої є забезпечення виконання законів, дотримання правової дисципліни органами державної влади, органами місцевого самоврядування, фізичними та юридичними особами. Суть і призначення контролю полягає у нагляді за діяльністю підконтрольного суб'єкта; отриманні об'єктивної та вірогідної (точної) інформації щодо стану законності та дисципліни цим суб'єктом; виявленні тих причин та умов, що створюють умови для скоєння правопорушень або злочинів, а також вжитті заходів щодо притягнення до відповідальності порушників законності, правопорядку та дисципліни. Через ці обставини фінансовий контроль є способом організації зворотних зв'язків, завдяки яким відповідні органи отримують інформацію про виконання прийнятих ними фінансових нормативно-правових актів [1, с. 134].

Слід зазначити, що представники юридичної науки, загалом, під контролем розуміють перевірку певних об'єктів, а також спостереження за ними з метою перевірки для протидії чомусь небажаному, для виявлення, попередження та припинення протиправної поведінки [2, с. 125]. Цікавою є позиція П.П. Латковського, який вважає, що від організації контрольної та наглядової діяльності багато в чому залежить підтримання законності, дисципліни та правопорядку у країні, тому контроль можна розглядати як специфічний спосіб забезпечення законності й дисципліни, і як специфічну форму діяльності відповідних державних органів та посадових осіб щодо систематичного спостереження та нагляду за діяльністю суб'єктів правових відносин із метою перевірки відповідності їхніх рішень і дій вимогам законності та державної дисципліни [3, с. 123].

Ю.В. Мех розглядає контроль як триєдиний складник: «управління», «соціальне управління» й «державне управління». Контроль у державному управлінні є особливою функцією органів державної влади й органів місцевого самоврядування; це водночас і спосіб забезпечення законності й дисципліни в державному управлінні [4, с. 13].

Отже, контроль являє собою: 1) функцію управління; 2) діяльність певних осіб; 3) певний процес, процедуру. При цьому вказані «прояви» контролю, як зазначає Д. Григор'єв, мають місце одночасно [2, с. 125].

Одним із видів контролю є державний контроль, який поширюється на всі сфери: господарську, соціально-культурну, адміністративно-політичну діяльність та міжгалузеве державне управління. Державний контроль у сфері фінансів називається державним фінансовим контролем, важливою складовою частиною якого є бюджетний контроль.

Варто зауважити, що основним законом, що визначає правові та організаційні засади здійснення державного фінансового контролю в Україні, є Закон України «Про основні засади здійснення державного фінансового контролю в Україні» від 26 січня 1993 року (із наступними змінами). Але сфера дії цього закону не поширюється на відносини, що виникають під час здійснення контролю за дотриманням бюджетного законодавства. Першим законодавчим актом України, який встановив засади створення системи бюджетного контролю, став Бюджетний кодекс України. Бюджетним кодексом передбачається контроль за дотриманням бюджетного законодавства та визначаються норми відповідальності та заходи впливу за вчинені бюджетні правопорушення.

Аналізуючи положення чинного бюджетного законодавства слід звернути увагу на нормативний зміст статті 26 Бюджетного кодексу України (далі – БКУ). Так, у положеннях зазначеної статті використано такий специфічний термін як «контроль за дотриманням бюджетного законодавства», даний контроль спрямований на забезпечення ефективного та результативного управління бюджетними коштами та здійснюється на всіх без виключення стадіях (етапах) бюджетного процесу його учасни-

ками відповідно до Бюджетного кодексу та іншого законодавства, що і виділяє його серед інших видів фінансового контролю.

Отже, хоча бюджетний контроль тісно пов'язаний з фінансовим контролем, фактично є різновидом останнього, повністю підміняти та використовувати термін «фінансовий контроль» замість «бюджетний контроль» не варто. Оскільки об'єкт, суб'єкти, завдання та методи бюджетного контролю є значно вужчими ніж аналогічні елементи фінансового контролю. Тому термін «бюджетний контроль» має повне право на самостійне існування та використання при характеристиці механізму функціонування бюджетної системи. Бюджетний контроль повинен використовуватись там і тоді, де функціонують бюджетні відносини.

Слід зазначити, що саме поняття фінансового та бюджетного контролю у нормативних документах не визначено і є предметом цілої низки дискусій у наукових колах. Так, І.І. Бабін визначає бюджетний контроль як різновид державного фінансового контролю, що здійснюється в бюджетному процесі та направлений на встановлення законності, вірогідності, економічної ефективності діяльності учасників бюджетного регулювання та бюджетного процесу. За своєю сутністю бюджетний контроль являє собою систему заходів органів державної влади та органів місцевого самоврядування, спрямованих на забезпечення законності дій учасників бюджетного процесу під час складання, розгляду, затвердження, внесення змін, виконання бюджетів і звітування про їх виконання з використанням специфічних форм і методів їх організації. Бюджетний контроль є останньою, кінцевою підсистемою бюджетного механізму [5, с. 231].

Однією із найбільш значущих та важливих складових частин державного фінансового контролю, вважає Р.О. Яцкін, виступає бюджетний контроль (або фінансовий контроль у бюджетній сфері), що є державним та муніципальним фінансовим контролем за виконанням відповідних бюджетів певного рівня (державного та місцевих бюджетів). Зазначений різновид державного фінансового контролю є різновидом фінансової діяльності держави, здійснюється як органами державної влади загальної компетенції, так і спеціальними контролюючими органами та полягає в перевірці законності та доцільності здійснюваної на території держави бюджетної діяльності. Отже, бюджетний контроль є врегульованою нормами чинного бюджетного законодавства системою ревізійно-правових заходів, що спрямовані на перевірку законності та доцільності здійснюваної в державі бюджетної діяльності [6, с. 79]. У даному випадку вчений акцентує увагу на двох основних, на його думку, завданнях – перевірка законності бюджетної діяльності, що здійснюється в державі та перевірка доцільності такої діяльності.

Досліджуючи бюджетний контроль як напрям публічної фінансової діяльності О.П. Гетьманець зазначає, що термін «бюджетний контроль» є більш виправданим, а ніж «контроль за дотриманням бюджетного законодавства», який може бути й

адміністративним, й відомчим тощо, і визначає його поняття як діяльність щодо перевірки законності, доцільності, ефективності фінансових операцій із грошовими коштами, які встановлюються в нормативних актах про бюджет і реалізуються через систему заходів, пов'язаних з формуванням, розподілом та витрачанням бюджетних коштів у відповідній встановленій законом процедурі [7, с. 126-130]. Бюджетний контроль здійснюється у бюджетному процесі з метою забезпечення публічних фінансових інтересів.

П.П. Латковський називає бюджетним контролем урегульовану нормами бюджетного права контрольну діяльність уповноважених (контролюючих) осіб щодо здійснення операцій порівняння (зіставлення) показників бюджетної діяльності зобов'язаних (підконтрольних) суб'єктів (бюджетно-правової реальності) із встановленими нормами бюджетного права (модель бюджетної діяльності), тобто пізнання бюджетної діяльності, а також виявлення та усунення відхилень реальних показників діяльності від встановлених нормами бюджетного права з метою встановлення відповідності бюджетної діяльності її правовій моделі для досягнення певного результату [8, с. 6].

На думку І.В. Панової, яка досліджуючи актуальні проблеми контрольної діяльності обласних державних адміністрацій у фінансовій та бюджетній сфері, під поняттям бюджетного контролю у даному напрямку необхідно розуміти «врегульовану нормативно-правовими актами діяльність обласної державної адміністрації, яка здійснюється шляхом проведення процесуально визначених контрольних дій, і має на меті, по-перше, забезпечення законності та доцільності дій у сфері складання, розгляду, затвердження та виконання місцевого бюджету, а, по-друге, складання і затвердження звіту про його виконання, викриття порушень бюджетного законодавства, виявлення та усунення недоліків у його застосуванні, притягнення винних осіб до відповідальності, а також надання кваліфікованої допомоги установі чи організації щодо повного розв'язання усіх проблемних питань» [9, с. 120].

Таким чином, у теорії права існують дещо різні визначення поняття «бюджетний контроль», з яких спробуємо сформулювати основну мету та завдання бюджетного контролю.

Мета бюджетного контролю – складне, багатоаспектне та суперечливе явище, що визначається по-різному, але в цілому її найчастіше зводять до встановлення законності й ефективності планування, акумуляції та використання бюджетних коштів та майна і не лише з позицій дотримання чинного законодавства, а й з позицій доцільності, економічності та результативності такої діяльності.

В.М. Гарашук наголошує, що цілі контролю можна умовно поділити на так звану стратегічну та тактичну (або прикладну). Стратегічною метою вчений вважає забезпечення законності та дисципліни в суспільстві взагалі й в державному управлінні зокрема. Тактична ж мета полягає у спостереженні та аналізі відповідності діяльності усіх суб'єктів

суспільних відносин встановленим державою параметрам, а також у певному «корегуванні» відхилень від цих параметрів [10, с. 189]. Ми погоджуємося із такою позицією вченого, оскільки вважаємо, що в даному випадку було зроблено акцент на основоположних аспектах та визначальних напрямках бюджетного контролю.

Слушно сформулювала основні завдання О.П. Гетьманець, які є необхідними для досягнення мети контролю у бюджетному процесі, а саме: 1) забезпечення складання, розгляду та затвердження бюджетного закону, рішень про місцеві бюджети шляхом визначення доцільності, вірогідності, раціональності у формуванні, розподілі та витрачання бюджетних коштів, дотримання бюджетного законодавства у формуванні та використанні бюджетних коштів на кожній зі стадій бюджетного процесу та всіх рівнях бюджетів; 2) перевірка стабільності та ефективності організації бюджетної діяльності як на державному так і на місцевому рівнях через виконання бюджетних повноважень та функцій учасниками бюджетного процесу та прийняття рішень і запобіжних заходів для створення умов щодо дотримання бюджетного законодавства і запобігання вчиненню бюджетних правопорушень; 3) можливість своєчасного та доцільного коригування прийнятих бюджетних рішень з боку головного органу державного фінансового контролю у бюджетному процесі та громадськості; 4) виявлення бюджетних правопорушень, вживання заходів для їх припинення і притягнення винних осіб до відповідальності та стягнення збитків, що має держава внаслідок заподіяної шкоди, як підконтрольними, так і контролюючими суб'єктами [11, с. 21-22].

З точки зору законодавця (ст. 26 БКУ) контроль за дотриманням бюджетного законодавства спрямований на забезпечення ефективного та результативного управління бюджетними коштами та здійснюється на всіх без виключення стадіях (етапах) бюджетного процесу його учасниками відповідно до Бюджетного кодексу та іншого законодавства та забезпечує оцінку управління бюджетними коштами (включаючи проведення державного фінансового аудиту), правильність ведення бухгалтерського обліку та вірогідність фінансової та бюджетної звітності, досягнення економії бюджетних коштів, їх цільового використання, ефективності та результативності в діяльності розпорядників бюджетних коштів шляхом прийняття обґрунтованих управлінських рішень, проведення аналізу та оцінки стану фінансової та господарської діяльності розпорядників бюджетних коштів, запобігання порушенням бюджетного законодавства та забезпечення інтересів держави у процесі управління об'єктами державної власності, обґрунтованість планування надходжень і витрат бюджету. Зазначені аспекти слід вважати завданнями бюджетного контролю [12].

Висновки. Таким чином, бюджетний контроль – це складова частина державного фінансового контролю, сукупність заходів, що проводяться уповноваженими органами держави для забезпечення

ефективності, доцільності та законності дій суб'єктів бюджетних правовідносин при акумуляції, розподілі та використанні грошових фондів на загальнодержавному та місцевому рівні, а також покращення бюджетної дисципліни.

Метою проведення бюджетного контролю є дотримання ефективності, доцільності та законності на всіх стадіях бюджетного процесу для ефективного виконання державою та місцевими утвореннями своїх функцій та завдань. До основоположних завдань бюджетного контролю відповідно до норм чинного законодавства можна віднести такі: ефективне управління бюджетними коштами; забезпе-

чення правильності планування, складання та виконання бюджету; перевірка повноти та своєчасності надходження коштів до бюджетів, ефективності та цільового використання бюджетних коштів; виявлення резервів росту дохідної бази бюджетів різних рівнів; контроль за реалізацією системи міжбюджетних відносин; контроль за правильністю ведення бухгалтерського обліку та фінансової та бюджетної звітності; виявлення розбіжностей та фінансових зловживань, застосування визначених заходів покарання до винних осіб; проведення профілактичної, інформаційно-роз'яснювальної роботи з метою підвищення бюджетно-фінансової дисципліни тощо.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Крохина Ю.А. Финансовое право России: учебник для студ. высш. учеб. заведений. 3-е изд. М.: Норма, 2008. 720 с.
2. Григор'єв Д. Поняття та особливості бюджетного контролю в Україні. *Підприємництво, господарство і право*. 2018. № 2. С. 124-130.
3. Латковський П. П. Контроль та нагляд у сфері бюджетної діяльності. *Актуальні проблеми держави і права*. 2016. Вип. 77. С. 119-125.
4. Мех Ю.В. Контроль органів виконавчої влади за дотриманням бюджетного законодавства України: автореф. дис... канд. юрид. наук: 12.00.07 / Національний університет «Юридична академія України імені Ярослава Мудрого». Харків, 2011. 20 с.
5. Бабін І.І. Бюджетне право України: навч. посібник. Чернівці: Чернівецький нац. ун-т, 2010. 296 с.
6. Яцкін Р.О. Бюджетний контроль як різновид державного фінансового контролю. *Правове життя сучасної України: матеріали Міжнар. наук. конф. проф.-викл. та аспірант. складу* (м. Одеса, 16-17 травня 2013 р. Одеса: Фенікс, 2013. Т. 2. С. 78-79.
7. Гетьманець О.П. Бюджетний контроль як напрям публічної фінансової діяльності. *Публічне право*. 2016. № 2 (22). С. 124-133.
8. Латковський П.П. Правове регулювання бюджетного контролю в Україні: автореф. дис. канд. юрид. наук: 12.00.07 / Національний університет «Одеська юридична академія». Одеса, 2017. 24 с.
9. Панова І.В. Контрольна діяльність обласних державних адміністрацій у сфері фінансів та бюджету: дис... канд. юрид. наук: 12.00.07 / Нац. ун-т внутр. справ. Харків, 2005. 190 с.
10. Гарашук В.М. Теоретико-правові проблеми контролю та нагляду у державному управлінні: дис. ... докт. юрид. наук: 12.00.07. / Нац. юрид. акад. України ім. Ярослава Мудрого. Х., 2003. 412 с.
11. Гетманець О.П. Бюджетний контроль: організаційно-правові засади: монографія. Х.: Екограф, 2008. 308 с.
12. Бюджетний кодекс України : Закон України від 8 липня 2010 року № 2456-VI. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2456-17> (дата звернення 25.04.2019).