

УДК 342.6

DOI <https://doi.org/10.24144/2307-3322.2022.74.40>

ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ БЮДЖЕТНОГО КОНТРОЛЮ ЯК ВИДИ УПРАВЛІНСЬКОЇ ДІЯЛЬНОСТІ У БЮДЖЕТНОМУ ПРОЦЕСІ

Гарбінська-Руденко А.В.,
кандидат юридичних наук, доцент,
доцент кафедри публічного права
Державного податкового університету
ORCID: 0000-0002-0971-1234
prokyror.irpin@i.ua

Данчук І.О.,
здобувач Навчально-наукового інституту права
Державного податкового університету
ORCID: 0000-0003-0434-425X
iry nadanchuk@ukr.net

Дуброва А.В.,
здобувач Навчально-наукового інституту права
Державного податкового університету
ORCID: 0000-0001-5105-1009
stasy240@gmail.com

Гарбінська-Руденко А.В., Данчук І.О., Дуброва А.В. Правове регулювання бюджетного контролю як виду управлінської діяльності у бюджетному процесі.

У статті досліджено питання проблем правового регулювання бюджетного контролю в Україні. Наголошено, що дієвість методів бюджетного контролю залежать, насамперед, від його належного правового забезпечення.

Автори привертають увагу до того, що державний фінансовий контроль є об'єктивною необхідністю відтворювального процесу, що зумовлено контрольною сутністю фінансів. Визначено, що ключовими недоліками сучасного стану правового регулювання бюджетного контролю в Україні є недостатня профілактична спрямованість контрольних дій; не ефективна робота з громадськістю щодо роз'яснення завдань бюджетного контролю та забезпечення усунення порушень у бюджетній сфері; недостатнє використання в контрольно-ревізійній роботі методик, що спрямовані на визначення ефективності використання державних ресурсів, у тому числі бюджетних коштів; невиконання положень чинного законодавства в частині забезпечення належної взаємодії між органами бюджетного контролю, що посилює дублювання та паралелізм у роботі; недостатня налагодженість механізмів виконання положень законів, які встановлюють відповідальність за перешкоди контрольним діям тощо. Акцентується увага на тому, що основним недоліком методологічного характеру є відсутність методологічного забезпечення основних форм бюджетного контролю. Відмічено і проблему недостатнього використання органами державної влади повноважень щодо підвищення ефективності державного фінансового контролю, у тому числі у бюджетній сфері.

Підсумовано, що бюджетний контроль в Україні є видом управлінської діяльності у сфері бюджетного процесу, що забезпечує законність здійснення бюджетних операцій та має на меті співставлення показників бюджетної діяльності зі встановленими нормами бюджетного права. Акцентовано увагу, що вдосконалення правового регулювання бюджетного контролю сприяє ефективному виявленню та усуненню відхилень з метою приведення показників бюджетної діяльності у відповідність із встановленими нормами бюджетного права.

Ключові слова: фінансовий контроль, бюджетний контроль, державні фінанси, бюджетна політика, бюджетна безпека, управління.

Harbinska-Rudenko A., Danchuk I., Dubrova A. Legal regulation of budget control as a type of management activity in the budget.

The article deals with the problems of legal regulation of budget control in the budget process. The activity of state institutions aimed at establishing the legality of the activities of participants of budget regulation is analyzed. The problem of ambiguity of application of budget control is revealed and its principles are considered. The possibility to establish how efficiently, rationally, economically and legally the budget funds were used, whether all the reserves were used to fill the revenue side of the budgets is analyzed. Meanwhile, despite the fact of misuse of budget funds, the state can reimburse the losses caused to it. At the same time, budget control can prevent violations of budget discipline, irrational and inappropriate use of budget funds. The solution of this problem is entrusted to the Accounting Chamber, the State Treasury, the bodies of the Ministry of Finance. The author substantiates the interpretation of the term “budgetary control” as a term that establishes the legal status of subjects of financial control and defines its system in many legislative and subordinate legal acts.

It is summarized that budget control as a type of managerial activity of the budget process can be characterized as the activity of authorized entities regulated by the norms of budget law to carry out operations of comparing the indicators of budgetary and legal reality with the established norms of budget law, identifying and eliminating deviations in order to bring the indicators of budgetary activity in line with the established norms of budget law.

Sustainability, the realization of goals and the effectiveness of state expenditures depend on the effectiveness of budgetary control measures as a special type of regulation of budgetary legal relations.

The task of this article is the analysis of legal regulation budget control as a type of management activity in the budget process and the study of legal problems in the field of budget control to systematize proposals for improving the current legislation in this area.

Key words: financial control, budgetary control, state finance, budget policy, budgetary security, management.

Постановка проблеми. Від ефективності здійснення заходів бюджетного контролю як особливо-го виду регулювання бюджетних правовідносин залежить сталість, реалізація цілей та ефективність здійснення державних видатків.

Сучасні дослідження правового регулювання бюджетного контролю та загальних проблем, які виникають у процесі його здійснення, не втратили своєї актуальності і в умовах воєнного стану, оскільки держава, з метою дотримання законності на всіх стадіях бюджетного процесу, має забезпечити наповнення державного та місцевих бюджетів у такий складний для країни період. Такі бюджетні правопорушення як незаконне, нецільове і неефективне використання коштів державного та місцевих бюджетів становлять пряму загрозу бюджетній безпеці держави, оскільки завдають значної шкоди бюджетним правовідносинам. Дієвість методів бюджетного контролю залежить, насамперед, від його належного правового забезпечення. На сьогодні правове регулювання здійснення бюджетного контролю здійснюється в рамках Закону України «Про основні засади здійснення державного фінансового контролю в Україні» [1], який визначає правові та організаційні засади здійснення державного фінансового контролю, хоч і не конкретизує місце бюджетного контролю у системі фінансового контролю. Вважаємо, що одним із ключових завдань держави у питанні оптимізації бюджетних правовідносин в реаліях дії режиму воєнного стану має бути і оптимізація нормативно-правових документів відповідно до сучасних змін у бюджетній політиці держави.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Незважаючи на значну кількість існуючих досліджень щодо фінансового контролю взагалі та бюджетного контролю, зокрема, багато питань виникають при їх здійсненні, тож, такий інтерес науковців до вказаної проблеми лише ще раз підтверджує актуальність теми дослідження. Актуальність питання правового регулювання бюджетного контролю є в тому, що він розглядається як різновид державного фінансового контролю, що здійснюється на всіх стадіях бюджетного процесу та рівнях бюджетної системи. Тобто, бюджетний контроль повинен використовуватись там і тоді, де функціонують бюджетні правовідносини. Зокрема, питання бюджетного контролю розглядаються у працях таких вчених, як П.П. Латковського, В.Г. Дем'янишина, Л.М. Касьяненко, О.П. Кириленка, З.М. Лободіної, А.О. Монаєнко, О.П. Орлюк, Н.Ю. Пришви, Р.О. Яцкіна тощо.

Завданням даної статті є аналіз правового регулювання бюджетного контролю як виду управлінської діяльності у бюджетному процесі та дослідження правових проблем у сфері бюджетного контролю для систематизації пропозицій щодо вдосконалення чинного законодавства у цій сфері.

Виклад основного матеріалу. Бюджетний контроль є однією з функцій управління бюджетною системою. Бюджет є об'єктом управління, а суб'єкти управління бюджетом – це ті ж учасники бюджетного процесу. Контроль представницьких органів влади передбачає їх право на:

- одержання від органів виконавчої влади, місцевих державних адміністрацій, виконавчих комітетів відповідних місцевих рад необхідних супровідних матеріалів при затвердженні бюджету;
- отримання від фінансових органів держави оперативної інформації про виконання відповідних бюджетів;
- затвердження звіту про виконання відповідного бюджету;
- створення власних контролюючих органів (Рахункова палата України) [2].

Державний контроль є необхідною умовою ефективного функціонування будь-якої держави. З погляду соціального управління публічний контроль визначається як спостереження з метою перевірки виконання законів, постанов, управлінських рішень тощо, з чого можна зробити висновок про те, що контроль у цілому є не що інше, як здійснення функції управління, суть якої полягає в тому, щоб перевіряти, спостерігати, відстежувати те чи інше явище [3, с. 45].

Розглядаючи державний фінансовий контроль як функцію управління фінансовими потоками, варто зауважити, що ця функція здійснюється всіма органами влади й управління незалежно від характеру їх основної діяльності. Державний фінансовий контроль є об'єктивною необхідністю відтворювального процесу, зумовленою контрольною сутністю фінансів. Обсяг контрольної діяльності, її форми і методи, охоплення контрольними заходами різних галузей економіки залежать від меж сфери управління і статусу органу влади, що здійснює контрольні повноваження в межах державного фінансового контролю [4, с. 345].

Важливим недоліком сучасного стану правового регулювання бюджетного контролю в Україні є:

- недостатня профілактична спрямованість контрольних дій;
- недостатня робота з громадськістю щодо роз'яснення завдань бюджетного контролю та забезпечення усунення порушень у бюджетній сфері;
- недостатнє використання в контрольно-ревізійній роботі методик, що спрямовані на визначення ефективності використання державних ресурсів, у тому числі бюджетних коштів;
- невиконання положень чинного законодавства в частині забезпечення належної взаємодії між органами бюджетного контролю, що посилює дублювання та паралелізм у роботі;
- недостатня налагодженість механізмів виконання положень законів, які встановлюють відповідальність за перешкоди контрольним діям [7, с. 89].

Основним недоліком методологічного характеру є відсутність методологічного забезпечення основних форм бюджетного контролю. Слід відзначити також недостатнє використання органами державної влади повноважень щодо підвищення ефективності державного фінансового контролю, у тому числі у бюджетній сфері. Ще однією проблемою можна вважати недостатньо ефективну організацію взаємодії органів, що здійснюють контрольні повноваження в бюджетній сфері. Виходячи з функцій, завдань і відповідних їм повноважень, органи фінансового контролю та внутрішніх справ повинні здійснювати свою діяльність у постійній взаємодії з метою ефективної координації їхніх дій. Спостерігаючи за розвитком застосування бюджетного контролю та за напрацюваннями учених, зазначимо, що дотепер нерозв'язаними залишилися проблеми, що пов'язані з адмініструванням доходів до бюджету держави та незаконним, нецільовим, неефективним витрачанням бюджетних коштів [5, с. 130].

Адміністрування доходів бюджету є тим етапом управління, який має забезпечити виконання запланованих платежів до бюджету. Він об'єднує організацію сплати платежів до бюджету згідно з законодавством та управлінням податковим боргом включаючи примусове стягнення. Тому пошук напрямів удосконалення управління доходами бюджету, зокрема у сфері адміністрування доходів, є досить актуальним і сьогодні [5, с. 132].

Комплекс контрольно-аналітичних і експертних заходів у сфері виконання державного бюджету і бюджетів державних цільових фондів здійснює Рахункова палата України [2]. Особливістю її діяльності, порівняно з іншими органами бюджетного контролю в Україні є те, що кожного бюджетного року контроль за формуванням та виконанням бюджетів здійснюється системно: попередній контроль проекту бюджету на наступний бюджетний період, поточний контроль виконання бюджету звітного бюджетного періоду та ретроспективний контроль виконання бюджету попереднього бюджетного періоду.

До прикладу, у 2021 році Рахунковою палатою України було проведено 8 контрольних заходів щодо ефективності виконання повноважень державними органами в частині контролю за повнотою

і своєчасністю надходжень до державного бюджету, дотриманням вимог податкового та митного законодавства тощо. Під час зазначених заходів перевірено 73 об'єкти та майже 284,4 млрд. грн. бюджетних коштів. За результатами проведених контрольних заходів виявлено порушень і недоліків на загальну суму майже 28,5 млрд грн, що становить 15,8% загальної суми встановлених Рахунковою палатою порушень та недоліків за звітний рік [6].

Бюджетний контроль будучи основним видом регулювання бюджетних правовідносин, забезпечує досягнення основної мети бюджетної політики, що є важливим як для юридичної науки так і для юридичної практики правозастосування [7, с. 123].

Призначення бюджетного контролю полягає в:

- успішній реалізації державної політики в усіх сферах державного управління, що гарантує законність під час мобілізації фінансових ресурсів до відповідних фондів;
- розподілі відповідно до соціальних потреб;
- цільовому та результативному використанню коштів;
- запобіганні та усуненні помилок у фінансовій сфері [8, с. 99].

У бюджетно-правовій літературі акцентується увага на тому, що для забезпечення цілісної роботи контролю за управлінням бюджетними коштами у зв'язку із запровадженням нових державних органів та зміною бюджетної технології «потрібно мати адекватну бюджетну систему, що дозволить скоординувати діяльність усіх компетентних державних органів у процесі організації та здійснення бюджетних видатків та забезпечення справляння бюджетних коштів» [9, с. 301].

Одним із основних принципів бюджетної системи і бюджетного процесу є принцип результативності та ефективності використання бюджетних коштів [12]. Він передбачає, що при складанні та виконанні бюджетів учасники бюджетного процесу в межах встановлених для них бюджетних повноважень, повинні виходити з необхідності досягнення заданих результатів з використанням найменшого обсягу коштів. Тому велике значення має здійснення аудиту ефективності та результативності бюджетних коштів з метою забезпечення законності у реалізації бюджетних повноважень.

Принцип результативності у бюджетному контролі має ключове значення – процес контролю відбувається не заради процесу, а заради оцінки діяльності результатів установленим завданням та планам. Однак, результат є елементом змісту бюджетного контролю. У результаті набувають концентрованого вираження суб'єкти, засоби, мета, дії, бюджетно-контрольні операції. Результат, є тим, за чим «оцінюють» значення, ефективність бюджетного контролю і має відображати мету бюджетного контролю або його стадії, операції, процедури [7, с. 107].

Таким чином, аудит ефективності – це форма державного фінансового контролю, яка спрямована на визначення ефективності використання бюджетних коштів для реалізації запланованих цілей та встановлення факторів, які цьому перешкоджають. Аудит ефективності здійснюється з метою розроблення обґрунтованих пропозицій щодо підвищення ефективності використання коштів державного та місцевих бюджетів у процесі виконання бюджетних програм [10]. Аудит ефективності є перевіркою діяльності органів державної влади, одержувачів державних коштів, підприємств, установ і організацій, які використовують державне і комунальне майно, з метою визначення ефективності використання державних фінансових ресурсів і майна. Такий аудит передбачає: а) контроль економного використання організацією, яка перевіряється, державних коштів, витрачених на досягнення конкретних результатів її діяльності; б) контроль продуктивності використання організацією трудових, фінансових та інших ресурсів у процесі виробничої та іншої діяльності, а також використання інформаційних систем і технологій; в) контроль результативності діяльності організації, яка перевіряється [11, с. 662].

Висновки. Підсумовуючи, вважаємо за доцільне зазначити, що бюджетний контроль – це вид управлінської діяльності у сфері бюджетного процесу, що забезпечує законність здійснення бюджетних операцій та має на меті співставлення показників бюджетної діяльності зі встановленими нормами бюджетного права. Вдосконалення правового регулювання бюджетного контролю сприяє ефективному виявленню та усуненню відхилень з метою приведення показників бюджетної діяльності у відповідність із встановленими нормами бюджетного права.

Для реалізації цілей та ефективності здійснення державних видатків ключовими є застосування основних принципів бюджетної системи – принципу результативності та принципу ефективності. Використання положень цих принципів забезпечує досягнення стійкості та раціональності у використанні державних фінансів.

З метою вдосконалення правового регулювання бюджетного контролю державі варто звернути увагу на розробку стратегії його розвитку, що має враховувати позитивний зарубіжний досвід для удосконалення національних підходів здійснення бюджетного контролю та забезпечення досягнення результатів превентивної функції його заходів.

Список використаних джерел:

1. Про основні засади здійснення державного фінансового контролю в Україні: Закон України від 19.08.2022. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2939-12#Text>.
2. Про Рахункову палату: Закон України № 576-VIII від 07.05.2022 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/576-19#Text>.
3. Яцкін Р.О. Правове регулювання бюджетного контролю в Україні: підручник. К. 2014. URL: <http://dspace.onua.edu.ua/bitstream/handle/11300/8556/>.
4. Дем'янишина В.Г., Кириленко О.П., Лободіна З.М. Бюджетна система: підручник. Тернопіль: ЗУНУ, 2020. 624 с.
5. Дем'янишин В. Організація та проблеми здійснення бюджетного контролю як елемента бюджетного механізму держави. *Формування ринкової економіки в Україні: збірник наукових праць*. Львів, 2017. Випуск 37. Частина 1. С. 129–140.
6. Звіт Рахункової палати за 2021 рік. / Рахункова палата України. URL: https://rp.gov.ua/upload-files/Activity/Reports/2021/ZVIT_RP_2021.pdf.
7. Латковський П.П. Правове регулювання бюджетного контролю в Україні: монографія. Чернівці: Технодрук, 2019. 268 с.
8. Монаснюк А.О. Бюджетне право України: навч. посіб. Запоріжжя: КПУ, 2009. 255 с.
9. Радіонов Ю.Д. Формування видатків бюджету: монографія. Київ: Київ. нац. торг.-екон. ун-т, 2019. 616 с.
10. Про затвердження Порядку проведення Державною аудиторською службою, її міжрегіональними територіальними органами державного фінансового аудиту виконання бюджетних програм. Постанова Кабінету Міністрів України № 692-2018-п від 11.09.2020 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/692-2018-%D0%BF#Text>.
11. Будник Л.А., Голяш І.Д. Класифікація державного. *Економіка та суспільство*. 2016. № 2. С. 661–665.
12. Бюджетний кодекс України. Закон від 08.07.2010 №2456-VI. Відомості Верховної Ради. 2010. № 50-51. Ст. 572.