

АДМІНІСТРАТИВНЕ ПРАВО І ПРОЦЕС, ФІНАНСОВЕ ПРАВО, ІНФОРМАЦІЙНЕ ПРАВО

УДК 351.72(477)

О. П. ГЕТМАНЕЦЬ,*доктор юридичних наук, професор,**завідувач кафедри правового забезпечення господарської діяльності**навчально-наукового інституту права та масових комунікацій**Харківського національного університету внутрішніх справ*

БЮДЖЕТНИЙ КОНТРОЛЬ МІСЦЕВИХ ФІНАНСІВ

Визначено, що організація фінансового контролю на рівні місцевих бюджетів потребує удосконалення правового забезпечення. Обґрунтовано зміни до чинного бюджетного законодавства щодо повноважень контролюючих суб'єктів на рівні місцевих фінансів.

Для забезпечення інтересів територіальних громад потрібні фінансові ресурси, які утворюються та реалізуються в місцевих бюджетах. Місцеві державні адміністрації та органи місцевого самоврядування згідно з Конституцією України (статті 119, 143) виконують функцію управління бюджетним процесом у відповідному регіоні, тобто постійно здійснюють діяльність, спрямовану на формування, розгляд, затвердження, виконання відповідних бюджетів, розгляд та затвердження звітів про бюджети. На кожній стадії бюджетного процесу здійснюється фінансовий контроль, який повинен забезпечувати ефективність використання бюджетних коштів. Однак органами Державної контрольно-ревізійної служби України за результатами ревізій та перевірок бюджетних установ протягом останніх п'яти років було встановлено зростання бюджетних порушень та злочинів на 14,5 % (нецільові витрати бюджетних коштів та недостачі). Це свідчить про низький рівень організації контролю за бюджетним процесом та необхідність його удосконалення. Один із напрямків удосконалення бюджетного контролю – це реформування законодавчого забезпечення виконання контрольних повноважень органами місцевого самоврядування та органами виконавчої влади.

Актуальність дослідження даної теми полягає в тому, що проблеми контролю у державному управлінні розроблялися економістами, юристами, фахівцями з державного управління, але питання організації бюджетного контролю, визначення правових підстав контрольних повноважень місцевих органів влади в умовах побудови демократичної України не порушувалися.

Мета статті – на підстав аналізу норм фінансового права та сучасної концепції фінансового контролю сформулювати пропозиції щодо удосконалення контрольних повноважень суб'єктів бюджетного процесу на місцевому рівні.

Серед дослідників суттєвий внесок у розроблення питань фінансово-господарського контролю в суверенній Україні зробила Є. В. Калюга. Вона відзначає послаблення контролю діяльності державних та муніципальних підприємств та бюджетних установ через недосконалість діючих правових актів [1, с. 7]. Таку думку підтримують й інші фахівці. Так, В. М. Гарашук указує на відсутність єдиного нормативного акта, який встановлював би основні правила організації та здійснення фінансового контролю в Україні, та формулює окремі його положення [2, с. 270]. Існує декілька законопроектів з фінансового контролю, поданих на розгляд парламенту. У першому читанні затверджено проект Закону України «Про державний контроль за дотриманням бюджетного законодавства та відповідальність за бюджетні правопорушення» від 17 березня 2003 р. № 3242, який регулює відносини, щодо здійснення державного контролю за дотриманням бюджетного законодавства, визначає органи, які уповноважені здійснювати контроль, їх повноваження та взаємодію, встановлює види бюджетних правопорушень та відповідальність за них. Проте при визначенні внутрішнього бюджетного контролю залишаються не визначеними суб'єкти, які його здійснюють, та їх повноваження. На розгляд парламенту також подано Закон України «Про внесення змін до деяких законів України щодо статусу державних органів фіскального та бюджетного

контролю» від 21 січня 2005 р. № 6539, але зміни щодо контрольної функції регіональних органів влади у бюджетному процесі також не передбачено. Вважаємо, що при постановці проблеми організації фінансового контролю та наявності шляхів її вирішення в роботах дослідників поза увагою залишаються питання організації зовнішнього та внутрішнього бюджетного контролю, повноваження відповідних органів щодо його впровадження.

Контрольні повноваження з боку органів місцевого самоврядування та їх виконавчих органів (там, де такі утворюються відповідно до законодавства) у сфері управління бюджетним процесом обумовлені колом наданих їм державою повноважень щодо складання, затвердження та виконання місцевих бюджетів. Відповідно до нової редакції Бюджетного кодексу України (далі – БК) та Закону України «Про місцеве самоврядування» від 21 травня 1997 р. органи місцевого самоврядування в селах, селищах, містах, районах у містах (у разі їх створення) самостійно розробляють та затверджують відповідні місцеві бюджети. Районні та обласні ради затверджують районні та обласні бюджети, які складають відповідні державні адміністрації. Виконання місцевих бюджетів покладається на місцеві державні адміністрації, виконавчі органи відповідних рад або міські, селищні чи сільські голови (в разі, якщо відповідні виконавчі органи не створені). Місцеві фінансові органи здійснюють загальну організацію та управління виконанням відповідного місцевого бюджету, координують діяльність учасників бюджетного процесу з питань виконання бюджетів.

Водночас керівники місцевих державних адміністрацій, виконавчих органів рад та їх секретарі, керівники головних управлінь, відділів, підрозділів місцевих державних адміністрацій, виконавчих органів рад, тобто головні розпорядники бюджетних коштів відповідно до чинного БК «здійснюють внутрішній контроль за повнотою надходжень, отриманих розпорядниками бюджетних коштів нижчого рівня та одержувачами бюджетних коштів, і витрачанням ними бюджетних коштів» (п. 5 ст. 22) [3]. Таким чином, виникає залежність підконтрольного органу від контролюючого органу, що характеризує загальний, або відомчий, контроль бюджетного процесу, а не внутрішній. Проте п. 2. ст. 26 БК визначає, що на всіх стадіях бюджетного процесу здійснюється зовнішній та внутрішній фінансовий контроль, і п. 3 ст. 26 БК відповідальність за організацію та стан внутрішнього фінансового контролю покладає на керівника

бюджетної установи та розпорядників бюджетних коштів, тобто на тих, хто виконує делеговані державою бюджетні повноваження. Таким чином, відповідно до статей 22 та 26 БК виникає колізія правових норм щодо повноважень зі здійснення внутрішнього бюджетного контролю. Правове регулювання внутрішнього бюджетного контролю, таким чином, відсутнє. Дана колізія породжена не визначенням на законодавчому рівні розподілом повноважень між державною владою та місцевою.

Фахівці визначають, що існує декілька концепцій щодо розподілу контрольних повноважень між гілками влади різного рівня. Щодо першої концепції, то муніципальна влада залежить повністю від закону та перебуває під захистом уряду, але не підконтрольна йому. Друга концепція визначає наявність та необхідність контролю центральної влади над місцевою, що існує в деяких країнах сучасного світу. Згідно з третьою «концепцією взаємозалежності» гілок влади відносини центральних і місцевих органів характеризуються як певною незалежністю, так і взаємною залежністю, що визначається наявністю реального владного потенціалу сторін (певні ресурси, засоби впливу тощо) [2, с. 252].

У сучасних умовах в Україні влада органів місцевого самоврядування у бюджетному процесі перебуває під тиском центральної державної влади, що пов'язано з мізерністю обсягів реальних бюджетних ресурсів місцевих влад, їх залежністю від трансфертів з державного бюджету. Правові норми БК та інших законів визначають, що місцеві державні адміністрації підзвітні та підконтрольні відповідним радам у частині делегованих повноважень (статті 114, 115 БК), але мають декларативний характер [3; 4].

Висновок. Таким чином, невідповідність розподілу контрольних повноважень між представницькою та виконавчою владою держави та регіонів призводить до бюрократизації процесів впровадження нових форм та методів бюджетного контролю, що потребує:

– внесення змін до чинного Бюджетного кодексу України щодо статей 22, 26, глави 4 «Бюджетний процес та його учасники», що визначили б зовнішній та внутрішній контроль у бюджетному процесі та закріпили б повноваження щодо його здійснення за учасниками бюджетного процесу на місцях;

– доповнення ст. 115 БК «Повноваження Ради міністрів Автономної Республіки Крим, місцевих державних адміністрацій та виконавчих органів відповідних місцевих рад з контролю за дотриманням бюджетного законодавства»

пунктом, який визначає, що місцеві державні адміністрації та виконавчі органи місцевих рад підзвітні та підконтрольні відповідним радам у частині делегованих бюджетних повноважень.

Запропоновані зміни до чинного бюджетного законодавства доцільно врахувати при оста-

точному розгляді проекту Закону України «Про державний контроль за дотриманням бюджетного законодавства та відповідальність за бюджетні правопорушення», прийняття якого вкрай необхідне.

Список використаної літератури

1. Калюга Е. В. Фінансово-господарський контроль в системі управління / Е. В. Калюга. – К. : Ельга ; Ніка-Центр, 2002. – 360 с.
2. Гаращук В. М. Теоретико-правові проблеми контролю та нагляду у державному управлінні : дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.07 / Гаращук Володимир Миколайович. – Х., 2003. – 364 с.
3. Бюджетний кодекс України // Офіційний вісник України. – 2003. – № 11. – 2011. – 28 берез. – Ст. 462.
4. Про місцеві державні адміністрації : закон України від 9 квіт. 1999 р. № 586-XIV // Відомості Верховної Ради України. – 1999. – № 20–21. – Ст. 190.

Надійшла до редколегії 11.03.2012

ГЕТМАНЕЦ О. П. БЮДЖЕТНЫЙ КОНТРОЛЬ МЕСТНЫХ ФИНАНСОВ

Определено, что организация финансового контроля на уровне местных бюджетов нуждается в усовершенствовании правового обеспечения. Обоснованы изменения в бюджетное законодательство относительно полномочий контролирующих субъектов на уровне местных финансов.

GETMANETS O. BUDGETARY CONTROL OF LOCAL FINANCE

It is defined that organization of financial control at the level of local budgets needs improvement of its legal guaranteeing. The changes to current budgetary legislation in relation to plenary powers of supervisory subjects at the level of local finances are grounded.