



УДК 347.73

О. П. Гетманець**ПРИНЦИП ЗАКОННОСТІ У БЮДЖЕТНОМУ КОНТРОЛІ**

Розглянуто сутність принципу законності в бюджетному контролі та визначено шляхи удосконалення правового механізму його реалізації.

Ключові слова: принцип законності, бюджетний контроль, бюджетний процес, принцип відповідальності, громадський контроль, бюджетне законодавство.

Контроль за формуванням, розподілом та використанням бюджетних коштів на всіх рівнях бюджетної системи України є одним із найважливіших напрямків фінансової діяльності держави. У Бюджетному кодексі України (далі – БКУ) наголошується на контролі за дотриманням бюджетного законодавства та відповідальності за його порушення. У бюджетному процесі держава визначила контролюючих суб'єктів і уповноважила їх на здійснення контрольних заходів, спрямованих на попередження та усунення правопорушень щодо складання, розгляду, затвердження, внесення змін, виконання бюджетів та звітування про їх виконання (розділ 5 БКУ). Бюджетний контроль як діяльність уповноважених контролюючих суб'єктів, що здійснюється з метою дотримання законодавства, базується на нормах права. Таким чином, у бюджетному процесі постійно складаються умови для формування принципів, на підставі яких виникають об'єктивні, універсальні, необхідні закономірності взаємовідносин між суб'єктом та об'єктом контролю. Суб'єкти бюджетного процесу на усіх стадіях повинні дотримуватися законності, тобто мають діяти в межах та у спосіб, передбачених відповідними законодавчими актами.

© Гетманець О. П., 2014

Конституція України визначає основні положення побудови бюджетної системи: справедливий та неупереджений розподіл суспільного багатства між громадянами й територіальними громадами; виключно законодавче та цільове регулювання видатків держави на загальносуспільні потреби; збалансованість бюджету; звітність та прозорість бюджету (ст. 95).

Враховуючи конституційні засади бюджетної діяльності, БКУ встановлює такі принципи бюджетної системи України: принцип єдності бюджетної системи, збалансованості, самостійності, повноти, обґрунтованості, ефективності, субсидіарності, цільового використання бюджетних коштів, справедливості та неупередженості, публічності та прозорості й принцип відповідальності учасників бюджетного процесу (ст. 7 БКУ) [1].

Названі принципи, як визначається в БКУ, – це принципи, на яких ґрунтується бюджетна система, але, виходячи з їх змісту, вони не обмежуються основами побудови бюджетної системи, а визначають засади правового регулювання відносин щодо складових частин бюджету (принципи збалансованості, повноти, обґрунтованості), бюджетного устрою (принципи самостійності, субсидіарності), бюджетного процесу й контролю в ньому (принцип ефективності, принцип цільового використання бюджетних коштів, публічності та прозорості, принцип справедливості та неупередженості, відповідальності). Отже, в нормативно-правових актах законність бюджетної діяльності встановлюється побічно, як один із найважливіших пріоритетів разом з іншими принципами, що становлять підґрунтя бюджетного контролю. Принципи контрольної діяльності у бюджетному процесі нормативно-правовими актами в Україні не визначені.

В юридичній науці під принципами контролю розуміють розроблені з урахуванням досягнень науки управління і втілення в практику організаційні та правові основи організації та здійснення контролю, що забезпечують його результативність [0, с. 149].

Контроль визначається обов'язковим елементом управління в Лімській декларації керівних принципів контролю (прийнята на IX Конгресі Міжнародної організації контрольних органів (INTOSAI) у жовтні 1977 р.). В документі підкреслюється, що контроль – не самоціль, а невід'ємна частина системи регулювання, метою якої є виявлення на найбільш ранній стадії відхилень від прийнятих стандартів і порушень принципів законності, ефективності й економії використання матеріальних ресурсів для того, щоб мати можливість вжити коригуючих заходів, а в окремих випадках – притягти винних до відповідальності, отримати компенсацію за заподіяну державі шкоду або вжити заходів для запобігання таким порушенням або скорочення їх у майбутньому [3].

В юридичній літературі досліджувалися принципи організації фінансової діяльності держави, зокрема контрольної, разом

з принципами публічної фінансової діяльності [4] і принципами бюджетного права [5, с. 87]. Вивчалися принципи фінансового контролю як загальні основні засади його здійснення [6], як правові форми державного примусу [7, с. 152] і принципи бюджетного контролю як основні положення його організації [8, с. 44]. Виділявся принцип законності як один із загальних принципів правового регулювання фінансового контролю разом з компетенцією та публічністю [9]. Законність в юридичній науці обґрунтовується як основана на провідній правовій ідеї вимога суворого та неухильного дотримання і виконання або застосування норми права [10, с. 4]. Отже, по суті законність отожднюється з правом. Проте принцип законності як один з найважливіших принципів організації контрольної діяльності потребує окремого дослідження як один із головних, найважливіших та правотворюючих у бюджетному контролі.

Метою статті є встановлення сутності принципу законності в контрольній діяльності в бюджетному процесі, впровадження якого є гарантом забезпечення правопорядку і відповідальності у відносинах між розпорядниками бюджетних коштів, а також обґрунтування його значення як визначального для правового забезпечення організації бюджетного контролю.

Україна як держава, що прагне до співпраці з Європейським співтовариством, поступово впроваджує заходи для наближення свого законодавства до європейського рівня. Закон України «Про Загальнодержавну програму адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу» у редакції закону від 08.07.2011, на жаль, не відносить законодавство з питань фінансово-бюджетного контролю до пріоритетних сфер, від зближення яких залежить зміцнення економічних зв'язків України та держав – членів ЄС [11]. Це є суттєвим недоліком у розвитку методологічної бази у сфері державного фінансового та бюджетного контролю. Проте бюджетний контроль належить до основних різновидів системи державного фінансового контролю у країнах ЄС, в яких надається велике значення розробці його законодавчих та методологічних підстав. Система державного фінансового та бюджетного контролю має багато складових, що відрізняються за організаційними структурами у різних країнах Європи. Однак методологічна основа, тобто принципи, види, мета і завдання, стандарти є спільними для всіх країн Європейського Союзу.

Основні принципи сучасної системи державного фінансового контролю та аудиту країн Європейського Союзу та країн – кандидатів на вступ до ЄС, на які спирається уряд України, такі:

- чітко встановлена індивідуальна відповідальність керівників усіх рівнів, яка визначається щодо аспекту їх діяльності, включаючи повну відповідальність за управління бюджетними коштами;
- система фінансового контролю базується на міжнародних стандартах організації внутрішнього і зовнішнього контролю та аудиту;

– у системі створюються умови для розвитку процесу контролю, вдосконалення стандартів контролю та аудиту, підвищення рівня кваліфікації контролерів та аудиторів;

– чітко розмежовані повноваження контролерів (інспекторів) та аудиторів;

– внутрішній контроль і аудиторська діяльність ґрунтуються на оцінці ризиків та інших науково обґрунтованих методах планування контролю та аудиту;

– законодавчо забезпечується високий рівень незалежності контролерів, аудиторів та аудиторських підрозділів, що сприяє об'єктивності їхньої роботи;

– повністю забезпечується законність діяльності контролерів та аудиторів;

– аудитори та аудиторські підрозділи не беруть участі в оперативній діяльності інших установ і організацій;

– під час проведення контролю та аудиту здійснюється не тільки перевірка фінансових або юридичних аспектів операцій, а й оцінка їх економічності, ефективності та результативності;

– у системі державного фінансового контролю створюється особливе незалежне відомство (установа), яке займається розслідуванням справ, пов'язаних із корупцією, приховуванням доходів з метою ухилення від сплати податків, розкраданням бюджетних коштів, результати розслідувань яких передаються органам дисциплінарного впливу або судам [12].

Досвід та рекомендації країн ЄС доцільно, на нашу думку, враховувати при визначенні принципів бюджетного контролю, а також методологічних та організаційних засад.

Враховуючи конституційні принципи побудови бюджетної системи, принципи фінансового контролю, які визначені у працях вітчизняних юристів і закордонних документах, а також тлумачення змісту принципів бюджетної системи України, установлених правовою нормою БКУ, до принципів бюджетного контролю відносимо такі, які, на нашу думку, визначають особливості діяльності учасників бюджетного процесу на всіх його стадіях і рівнях бюджетної системи. Пропонується в подальшому організацію бюджетного контролю розглядати на принципах законності, плановості, раціональності, достовірності і реальності, об'єктивності, незалежності, професійності, допомоги, результативності, справедливості і неупередженості публічності та прозорості, гласності, взаємодії, відповідальності контролюючих суб'єктів.

Виходячи з сутності принципу законності, що надається в «Юридичній енциклопедії» [13], можливо стверджувати, що він проголошує режим верховенства закону в бюджетних взаємовідносинах, що складаються між державою в особі уповноважених органів, посадових осіб та людиною, громадянином, заради якої здійснюється

бюджетний процес. Сутність законності у контролі бюджетного процесу полягає в тому, що, з одного боку, всі суб'єкти контролю, тобто органи та посадові особи, при виконанні ними своїх повноважень повинні неухильно дотримуватися положень законодавчих актів, не зловживати наданими повноваженнями, а з іншого, всі підконтрольні суб'єкти, учасники бюджетного процесу, повинні бути впевнені у своїй недоторканності, мати гарантії щодо реалізації свого правового статусу та невідворотності юридичної відповідальності за будь-яке правопорушення. Цей принцип закріплений у Конституції України, ст. 1, 2, 3, 8, 19 та інших, у яких визначається, що Україна є демократичною, соціальною, правовою державою, де діє принцип верховенства права. Людина, її життя, здоров'я, честь і гідність, недоторканність і безпека визнаються в Україні найвищою соціальною цінністю. Держава відповідає перед людиною за свою діяльність. Органи державної влади та органи місцевого самоврядування, їх посадові особи повинні діяти лише на підставі та в межах повноважень, передбачених Конституцією та законами України.

Проте проголосити законність та забезпечити її в суспільстві, а також у бюджетному процесі – складне завдання. Важливо пам'ятати, що бюджетний процес здійснюється з метою вільного розвитку кожної особистості, кожної громади, тобто для всіх суб'єктів бюджетних правовідносин створено рівні умови. Всі учасники бюджетного процесу мають самостійність, але діють зі спільною метою, взаємопов'язані й однаково зацікавлені в дотриманні бюджетного законодавства. Тому для реалізації принципу законності необхідно, щоб не тільки представницькі органи влади всіх рівнів контролювали виконавчі, а вищестоящі учасники бюджетного процесу – нижчестоящих (контроль за вертикаллю), але й щоб виконавчі органи влади мали право контролю та відповідного рішення за його результатами відносно представницьких органів влади та вищестоящих, до того ж контрольні повноваження повинні мати громадські організації. В сучасних умовах розвитку бюджетного процесу впровадження громадського контролю за діяльністю влади є гарантом забезпечення законності в формуванні та розподілі бюджетних коштів. Контроль може здійснюватися шляхом проведення узгоджувальних процедур між владними установами та представниками громадських організацій, представниками органів місцевого самоврядування, що буде забезпечувати пошуки компромісу та оптимального варіанта у вирішенні бюджетних проблем.

Із принципом законності пов'язані всі інші принципи контролю бюджетного процесу. Цей принцип є головним, базовим принципом, на підставі якого складаються інші принципи-приписи, що забезпечують реалізацію бюджетної політики, але більш за все законність ефективності контрольної діяльності пов'язана з принципом відповідальності контролюючих суб'єктів. Для виконання цього принципу

в БКУ запропоновано контрольні повноваження органів та посадових осіб – учасників бюджетного процесу та органів фінансового контролю, вводяться поняття «бюджетне правопорушення» та «відповідальність за бюджетні правопорушення».

Згідно із п. 11 ст. 7 БКУ принцип відповідальності стосується діяльності учасників бюджетного процесу, а не відповідальності контролюючих суб'єктів. Проте у бюджетному процесі відповідальність учасників пов'язана з контролем, що логічно визначити в принципах бюджетної системи. Законодавство України не передбачає механізму належного відшкодування втрачених державних ресурсів та відповідальності посадових осіб за порушення фінансової дисципліни, протидію контрольним діям, недотримання строків зберігання або знищення фінансових документів, тому, на нашу думку, цей принцип розумно було б визначити в п. 11. ст. 7 БКУ як принцип контролю та відповідальності учасників бюджетного процесу і викласти таким чином:

Принцип контролю та відповідальності учасників бюджетного процесу – кожен учасник бюджетного процесу несе відповідальність за свої дії або бездіяльність на кожній стадії бюджетного процесу. Органи та посадові особи, наділені контрольними повноваженнями, несуть відповідальність за свої дії або бездіяльність під час здійснення бюджетного контролю і зобов'язуються відшкодувати збитки внаслідок неправомірних дій проти підконтрольних суб'єктів. Розпорядники бюджетних коштів, керівники бюджетних установ несуть відповідальність за ефективне управління бюджетними коштами, дотримання бюджетного законодавства та контроль руху бюджетних коштів і повинні відшкодувати матеріальні збитки внаслідок своїх неправомірних дій або бездіяльності, що призвели до заподіяння шкоди державі [14].

Отже, в результаті аналізу законності як принципу контролю, що здійснюється на всіх стадіях бюджетного процесу, нами обґрунтовано необхідність поширення його на всіх учасників бюджетного процесу як конкретного та певного варіанта поведінки і правовизначального для інших принципів бюджетного контролю. Механізм забезпечення законності в бюджетному процесі потребує удосконалення чинного бюджетного законодавства шляхом внесення змін до ст. 7 Бюджетного кодексу України щодо бюджетної відповідальності та впровадження в процедуру бюджетного процесу методів здійснення громадського контролю.

Список використаних джерел: 1. Бюджетний кодекс України // Відомості Верховної Ради України. – 2010. – № 50–51. – Ст. 572. 2. Гаращук В. М. Теоретико-правові проблеми контролю та нагляду у державному управлінні : дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.07 / Гаращук Володимир Миколайович. – Харків, 2003. – 364 с. 3. Лимская декларация руководящих принципов контроля // Правовое регулирование государственного финансового контроля в зарубежных странах : аналит.

обзор и сб. норматив. док. / сост. С. О. Шохин, В. И. Шлейников ; [аналит. раздел и общ. ред. С. О. Шохина]. – М. : Прометей, 1998. – С. 42–51. **4.** Ніщима С. О. Принципи публічної фінансової діяльності в Україні : монографія / С. О. Ніщима. – Чернівці : ЧДІЕУ, 2013. – 376 с. **5.** Образцова І. О. Принципи бюджетного права [Електронний ресурс] / І. О. Образцова // Право і Безпека. – 2012. – № 5 (47). – С. 87–92. – Режим доступу: <http://pb.univd.edu.ua/?controller=service&action=download&download=8069>. **6.** Савченко Л. А. Правові основи здійснення фінансового контролю : навч. посіб. / Л. А. Савченко. – Київ : Юрінком Інтер, 2008. – 504 с. **7.** Ровинський Ю. О. Державний примус у системі фінансового права України : монографія / Ю. О. Ровинський. – Запоріжжя : КПУ, 2011. – 404 с. **8.** Гетманець О. П. Бюджетний контроль: організаційно-правові засади : монографія / О. П. Гетманець. – Харків : Екограф, 2008. – 308 с. **9.** Ярмак І. М. Принципи фінансового контролю: правовий аспект : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Ярмак Ірина Миколаївна. – Київ, 2014. – 227 с. **10.** Невзоров І. Л. Принцип законності в правозастосувальній діяльності : автореф. ... канд. юрид. наук : 12.00.01 / Невзоров Ігор Львович. – Харків, 2003. – 17 с. **11.** Про Загальнодержавну програму адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу : закон України від 18.03.2004 № 1629-IV [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1629-15>. **12.** Концепція розвитку державного внутрішнього фінансового контролю : розпорядження Кабінету Міністрів України від 24.05.2005 № 158-р // Офіційний вісник України. – 2005. – № 22. – Ст. 1224. **13.** Юридична енциклопедія / редкол.: Ю. С. Шемшученко (відп. ред.) та ін. – Київ : Укр. енцикл., 1998. – 1999. – Т. 2 : Д–Й. – 744 с. **14.** Гетманець О. П. Принципи державного контролю в бюджетному процесі / О. П. Гетманець // Форум права. – 2006. – № 1. – С. 20–24 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/j-pdf/FP_index.htm_2006_1_5.pdf.

Надійшла до редколегії 10.12.2014



Гетманець О. П. Принцип законности в бюджетном контроле

Рассмотрена сущность принципа законности в бюджетном контроле и определены пути совершенствования правового механизма его реализации.

Ключевые слова: принцип законности, бюджетный контроль, бюджетный процесс, принцип ответственности, общественный контроль, бюджетное законодательство.

Getmanets O. P. The principle of legality in the budgetary control

The principles of budgetary control are studied in the article; it is proved that the legality of the budget activity in the existing legal acts is set indirectly, along with other principles as one of the highest priorities that form the basis of its different directions at all stages of the budget process including control. It is found out that there are gaps in the budget legislation of Ukraine concerning the principles of control activity in the budget process unlike to the existing documents of the European Union countries. It is noted that the principle of legality in the control of the budget process is the fact that, on the one hand, all the subjects of control, namely authorities and

officials must strictly comply with the provisions of legislation while fulfilling their duties, do not abuse the granted powers, and on the other hand, all controlled entities, participants of the budget process should be confident in their immunity, have guarantees in realizing their legal status and the inevitability of legal liability for any offense. It is found out that the existing legislation of Ukraine does not provide the mechanism of proper compensation of the lost state resources and liability of officials for violations of financial discipline, counteraction to control actions, violation of terms of keeping or destroying financial documents. In order of legal regulation of legality in the budgetary control the author offers to amend the Art. 7 of the Budget Code of Ukraine concerning the implementation of the principle of control and liability in the budget process as well as introduction of control powers for members of the public as the controlling subjects.

Keywords: principle of legality, budgetary control, budget process, principle of liability, public control, budget legislation.

