

**ХАРКІВСЬКИЙ НАЦІОНАЛЬНИЙ УНІВЕРСИТЕТ
ВНУТРІШНІХ СПРАВ**

Гетманець Ольга Петрівна

УДК 351.824.1

**ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ БЮДЖЕТНОГО
КОНТРОЛЮ В УКРАЇНІ**

Спеціальність 12.00.07 – адміністративне право і процес;
фінансове право; інформаційне право

Автореферат

дисертації на здобуття наукового ступеня
доктора юридичних наук

Дисертацією є рукопис.

Робота виконана в Харківському національному університеті внутрішніх справ, МВС України.

Науковий консультант: доктор юридичних наук, професор,
академік АПрН України
Бандурка Олександр Маркович,
Київський міжнародний університет,
радник-наставник ректора.

Офіційні опоненти: доктор юридичних наук, професор,
академік АПрН України
Воронова Лідія Костянтинівна,
Київський національний університет імені Тараса
Шевченка, професор кафедри конституційного та
адміністративного права;

доктор юридичних наук, професор
Алісов Євген Олександрович,
Національна юридична академія України
імені Ярослава Мудрого, професор кафедри
фінансового права;

доктор юридичних наук, професор
Кравцова Тетяна Миколаївна,
Сумська філія Харківського національного
університету внутрішніх справ, професор кафедри
юридичних дисциплін.

Захист відбудеться «28» листопада 2009 р. о 9 годині на засіданні спеціалізованої вченої ради Д 64 700.01 у Харківському національному університеті внутрішніх справ (61080, м. Харків, проспект 50-річчя СРСР, 27).

З дисертацією можна ознайомитись у бібліотеці Харківського національного університету внутрішніх справ (61080, м. Харків, проспект 50-річчя СРСР, 27).

Автореферат розісланий «27» жовтня 2009 р.

Вчений секретар
спеціалізованої вченої ради

Р. С. Мельник

ЗАГАЛЬНА ХАРАКТЕРИСТИКА РОБОТИ

Актуальність теми. На фоні кризового стану державних фінансів у світі та в Україні актуальною є проблема правового регулювання бюджетного контролю. У нашій країні вона стоїть у ряду найбільш важливих стратегічних завдань реформування управління бюджетними коштами, без вирішення яких неможливий вихід із фінансової кризи і подальший нормальний розвиток держави.

Відповідно до Конституції України (ст. 95) бюджетна система України повинна будуватися на засадах справедливого й неупередженого розподілу суспільного багатства між громадянами та територіальними громадами, і держава прагне до збалансованого бюджету. Отже, управління державними фінансами нерозривно пов'язане з виконанням органами державної влади контрольної функції. Кожен вид державного контролю відіграє особливу роль у забезпеченні функціонування країни і має особливості прояву у відповідних сферах діяльності держави. Бюджетна сфера, як відомо, є ядром фінансової системи держави. Тільки через встановлення специфічних рис і сутності прояву фінансового контролю в різних сферах фінансової системи, і насамперед у бюджетній, можна раціонально побудувати всю систему державних фінансів.

Одним із важливих напрямків фінансової діяльності держави є контроль за дотриманням учасниками бюджетного процесу бюджетного законодавства на кожній його стадії. Однак практика правового регулювання бюджетного контролю в сучасних умовах свідчить про недосконалість правового механізму, дублювання повноважень контролюючих суб'єктів, слабку результативність контрольної діяльності, що призводить до численних бюджетних правопорушень.

Необхідність поліпшення стану контрольної діяльності в бюджетному процесі і спрямування контролю на результативність, тобто створення умов для дотримання фінансової дисципліни і посилення боротьби з бюджетними правопорушеннями обумовлюють актуальність глибокого і всебічного дослідження широкого кола питань, пов'язаних з нормативно-правовим забезпеченням і організацією контролю в бюджетному процесі.

З прийняттям Бюджетного кодексу України (далі – БКУ) в 2001 році розробка питань правового регулювання бюджетного контролю отримала новий поштовх. Перед вітчизняною наукою постало завдання по-новому осмислити фінансово-правові інститути, у тому числі бюджетне право, з урахуванням нових реалій суспільного життя.

Окремим загальнотеоретичним проблемам контрольної діяльності держави як функції управління присвячені праці фахівців адміністративно-правової науки Авер'янова В. Б., Андрійко О. Ф., Бандурки О. М., Битяка Ю. П., Гаращука В. М., Ківалова С. В., Колпакова В. К., Комзюка А. Т., Опришко В. Ф., Пахомова І. М., Пономаренко Г. О., Рябченко О. П., Шемшученка Ю. С. та інших.

У науці фінансового права окремі сучасні проблеми організаційно-правового забезпечення державного контролю в фінансово-бюджетній сфері вивчалися у працях вітчизняних і зарубіжних науковців: Алісова Е. О., Бекерської Д. А., Білухи М. Т., Бурцева В. В., Васильєва А. А., Воронової Л. К., Грачової О. Ю., Горбунової О. М., Карасьової М. В., Калюги Е. В., Кочеріна Е. А., Кравцової Т. М., Крохіної Ю. А., Кучерявенка М. П., Кучера І. І., Нечай А. А., Нижник Н. Р., Опенішева С. П., Жукова В. А., Орлюк О. П., Пашенко О. П., Пацурківського П. С., Пришви Н. В., Савченко Л. А., Шохіна С. О., Хімичевої Н. І., Ялбулганова А. А. та інших.

Проте аналіз наукових робіт з питань державного та фінансового контролю, правового регулювання бюджетного контролю дає підстави стверджувати, що ці проблеми не отримали остаточного вирішення. Дослідження правового регулювання фінансового контролю проводилися комплексно, проте не торкалися окремого його виду – бюджетного контролю, аналізувалися лише окремі специфічні характеристики його прояву. Недостатньо вивчені і досліджені сучасні проблеми розвитку державного бюджетного контролю, пов'язані з недосконалістю його законодавчої бази і з організацією контрольної діяльності в бюджетному процесі на принципах самостійності та відповідальності учасників бюджетного процесу. Не отримали розвитку питання визначення і узгодженості повноважень контролюючих суб'єктів у бюджетному процесі. У сучасному правовому полі України ці питання стоять дуже гостро і потребують наукового аналізу та пошуку шляхів їх вирішення. До цього часу в Україні не було жодної праці, в якій були б досліджені організаційно-правові засади бюджетного контролю в цілому, тобто відсутня правова концепція організації бюджетного контролю.

Зв'язок роботи з науковими програмами, планами, темами. Дисертаційне дослідження виконане відповідно до п. 48 Пріоритетних напрямів наукових та дисертаційних досліджень, які потребують першочергового розроблення і впровадження в практичну діяльність органів внутрішніх справ, на період 2004–2009 рр., (затверджені наказом Міністерства внутрішніх справ України № 755 від 5.07.2004 р.); п. 9.1 Пріоритетних напрямів наукових досліджень Харківського національного університету внутрішніх справ на 2006–2010 рр., схвалених вченою радою ХНУВС від 12.12.2005 р.; п. 1. Розпорядження Кабінету Міністрів «Про затвердження плану заходів щодо реалізації положень Концепції розвитку державного внутрішнього фінансового контролю на 2005–2009 роки» від 16.10.2005 р. № 456-р.

Мета і завдання дослідження. Мета дисертаційного дослідження полягає у тому, щоб на основі досягнень юридичної науки, узагальнення правозастосовної діяльності органів державної влади, органів місцевого самоврядування і органів державного фінансового контролю в бюджетному процесі, аналізу вітчизняного і зарубіжного законодавства і досвіду роботи учасників бюджетного процесу розробити науково обґрунтовану концепцію бюджетного контролю в Україні, пропозиції щодо підвищення його ефективності. Виходячи з цього, у роботі зроблено

спробу вирішити ряд завдань:

- проаналізувати сутність, мету, завдання і значення бюджетного контролю для фінансової діяльності держави;
- сформулювати поняття бюджетного контролю;
- визначити сучасні принципи бюджетного контролю;
- розглянути нормативно-правові основи бюджетного контролю;
- визначити місце правового інституту бюджетного контролю в системі фінансового права;
- визначити організаційні засади бюджетного контролю;
- окреслити систему контролюючих суб'єктів в бюджетному процесі, уточнити повноваження і виробити пропозиції щодо їх удосконалення;
- охарактеризувати види, форми і методи бюджетного контролю;
- розкрити роль, завдання, функції, повноваження суб'єктів загального і спеціалізованого бюджетного контролю;
- дати оцінку організації зовнішнього бюджетного контролю і внести пропозиції щодо удосконалення;
- визначити правові засоби запобігання правопорушенням у бюджетному процесі;
- виробити рекомендації, спрямовані на вдосконалення теоретико-правових засад бюджетного контролю і практики контролюючих суб'єктів.

Об'єктом дослідження є суспільні відносини, які складаються в процесі правового регулювання бюджетного контролю в Україні.

Предмет дослідження становить правове регулювання бюджетного контролю в Україні.

Методи дослідження. Методологічною основою дисертації є сукупність методів і прийомів наукового пізнання. Їх вибір визначався метою та завданнями дисертаційного дослідження з урахуванням його об'єкта і предмета. Для вирішення поставлених завдань використано діалектичний, історичний, статистичний, порівняльно-правовий, формально-логічний, соціологічний та інші методи пізнання процесів і явищ, а також спеціальні юридичні методи граматичного розгляду та тлумачення правових норм. За допомогою діалектичного та історичного методів досліджено шляхи становлення і розвитку державного контролю в бюджетному процесі, етапи формування повноважень контролюючих суб'єктів у бюджетному процесі й трансформація їх завдань і функцій. Формально-логічний і соціологічний метод дозволили визначити роль і місце бюджетного контролю в фінансовому контролі і їх значення в фінансово-бюджетній сфері держави. Статистичний і порівняльно-правовий метод використовувалися для окреслення напрямків удосконалення організації діяльності контролюючих суб'єктів у бюджетному процесі і практики застосування своїх повноважень. Методи граматичного розгляду та тлумачення правових норм сприяли виявленню прогалин та недоліків законодавства щодо бюджетного

контролю і наданню пропозицій щодо його удосконалення. За допомогою логіко-семантичного методу та методу сходження від абстрактного до конкретного поглиблено понятійний апарат, визначено сутність, мету, завдання, види, форми й методи бюджетного контролю, розкрито особливості форм його організації і способи забезпечення законності й дисципліни в бюджетному процесі.

Положення та висновки дисертації ґрунтуються також на наукових працях з філософії, економічної теорії, загальної теорії держави і права, фінансового права, теорії адміністративного права, інших галузевих правових наук, на працях окремих зарубіжних вчених. Нормативною базою роботи стали Конституція України, Бюджетний кодекс України, чинні законодавчі та інші нормативно-правові акти, у тому числі й проекти, що встановлюють правові засади фінансового контролю і діяльності держави, місцевих органів державної влади, органів державного фінансового контролю, розпорядників бюджетних коштів щодо складання, розгляду, затвердження бюджетів, їх виконання і розгляду звітів про виконання бюджетів, що складають бюджетну систему України. У ході дисертаційного дослідження було використано опубліковані матеріали Міжнародної і Європейської організацій вищих контрольних органів (INTOSAI, EUROSAI), у яких узагальнений досвід організації й діяльності державних органів фінансового контролю різних країн. Лімська декларація керівних принципів контролю, Аудиторські стандарти INTOSAI для держконтролю, Статути INTOSAI і EUROSAI. Емпіричну та інформаційну основу дисертаційного дослідження складають також узагальнення практичної діяльності контролюючих суб'єктів в бюджетному процесі, статистичні матеріали, довідкові видання, політико-правова публіцистика та інші матеріали.

Наукова новизна одержаних результатів. Дисертація є першим у вітчизняній науці фінансового права комплексним дослідженням правового регулювання бюджетного контролю в Україні у нових соціально-економічних умовах. В результаті проведеного дослідження сформульовано низку нових наукових положень та висновків, запропонованих особисто здобувачем.

У дисертації:

- вперше запропоновано концепцію бюджетного контролю в Україні, яка складається з методологічної, нормативно-правової бази і організаційної структури розвитку зовнішнього і внутрішнього бюджетного контролю;
- вперше проведено системне дослідження сутності, мети, завдань і значення бюджетного контролю; сформульовано його визначення як комплексної та цілеспрямованої системи економіко-правових заходів уповноважених контролюючих суб'єктів, спрямованих на забезпечення законності та ефективності дій учасників бюджетного процесу під час укладання, розгляду, затвердження бюджетів, виконання та внесення змін, звітування про виконання

бюджетів, що складають бюджетну систему України;

– вперше здійснено класифікацію контролюючих суб'єктів бюджетного контролю і відповідно до функціональних обов'язків у бюджетному процесі поділено на суб'єктів загального (Верховна Рада України, Президент України, Кабінет Міністрів України, місцеві органи виконавчої влади і органи місцевого самоврядування, правоохоронні органи тощо) і спеціалізованого (Рахункова палата, Міністерство фінансів України, Державне казначейство, Державна контрольно-ревізійна служба України) бюджетного контролю;

– вперше охарактеризовано зв'язок між впровадженням у бюджетний контроль зовнішніх контролюючих суб'єктів на чолі з Рахунковою палатою і стабільністю, беззбитковістю і ефективністю в організації бюджетного процесу ;

– вперше сформульовано й обґрунтовано шляхи удосконалення організаційно-правового забезпечення бюджетного контролю, основними з яких є вдосконалення законодавства, зокрема Бюджетного кодексу України, з визначення повноважень контролюючих суб'єктів щодо контролю на всіх стадіях бюджетного процесу та рівнях бюджетної системи, методів і процедури бюджетного контролю (ревізій, перевірок, державного фінансового аудиту), розробки і впровадження Стандартів державного бюджетного контролю, а також створення умов для розвитку зовнішнього та внутрішнього бюджетного контролю;

– удосконалено формулювання принципів бюджетного контролю, до яких належать: законність, плановість, раціональність, достовірність і реальність, об'єктивність, незалежність, професійність, результативність, публічність та прозорість, гласність, взаємодія, відповідальність, єдність, повнота, ефективність, справедливість і неупередженість;

– удосконалено наукові положення щодо ознак бюджетного контролю як різновиду фінансового контролю, під якими розуміються мета, завдання, об'єкт, предмет і склад суб'єктів, що дозволяє обґрунтувати місце правового інституту бюджетного контролю у фінансовому праві;

– удосконалено визначені Бюджетним кодексом України повноваження суб'єктів щодо контролю за дотриманням бюджетного законодавства, як наслідок, науково обґрунтовано права і обов'язки суб'єктів загального і спеціалізованого бюджетного контролю відповідно до стадій бюджетного процесу і рівнів бюджетної системи;

– дістала подальшого розвитку теорія державного фінансового контролю в бюджетному процесі, що дозволило охарактеризувати елементи методологічної і нормативно-правової бази, організаційної структури і інфраструктури бюджетного контролю як системи, функціонування якої визначає його ефективність, стан фінансової системи в країні в цілому і значною мірою добробут населення;

– дістали подальшого розвитку наукові погляди щодо місця і повноважень Рахункової палати України з огляду на її роль у системі контролюючих суб'єктів в бюджетному процесі,

обґрунтовано тезу, що Рахункова палата здатна очолити систему контролюючих суб'єктів у бюджетному процесі і повинна мати потужні повноваження для здійснення контрольних заходів за дотриманням законодавства учасниками бюджетного процесу як на державному, так і місцевому рівні;

- дістали подальшого розвитку правові основи та наукові погляди на механізм формування специфічних зв'язків у системі внутрішнього бюджетного контролю, налагодження яких залежить від діяльності Кабінету Міністрів України і Міністерства фінансів України і має принципове значення для підконтрольних суб'єктів при складанні проектів бюджетів, їх виконанні й розробки звітності про виконання бюджетів, що складають бюджетну систему України;

- дістала подальшого розвитку позиція щодо ефективності і результативності бюджетного контролю, що може бути досягнуто шляхом уніфікації механізму бюджетного контролю і надання рівних прав на застосування заходів бюджетного контролю всіма контролюючими суб'єктами.

Практичне значення одержаних результатів полягає в тому, що вони становлять як науково-теоретичний, так і практичний інтерес:

- у науково-дослідній сфері правова теорія бюджетного контролю може бути основою подальшої розробки питань фінансового і бюджетного права;

- у правотворчості висновки, пропозиції і рекомендації, сформульовані в дисертації, можуть бути використані для підготовки і уточнення ряду нормативно-правових актів, зокрема Бюджетного кодексу України, проекту закону України «Про фінансовий контроль», проекту закону України «Про органи державного фінансового контролю», проекту закону України «Про державний контроль за дотриманням бюджетного законодавства і відповідальність за бюджетні правопорушення» тощо;

- у правозастосовній діяльності використання одержаних результатів дозволить поліпшити практичну діяльність органів законодавчої і виконавчої влади, місцевих органів державної влади, розпорядників бюджетних коштів щодо діяльності в бюджетному процесі;

- у навчальному процесі – матеріали дисертації доцільно використовувати під час проведення занять із дисциплін «Фінансове право», «Бюджетне право», «Податкове право», «Банківське право», «Адміністративне право» та при написанні підручників, посібників і навчальних програм з цих дисциплін.

Особистий внесок здобувача. Дисертаційне дослідження виконане здобувачем самостійно, з використанням останніх досягнень загальної теорії права, наук фінансового, бюджетного, податкового, адміністративного і підприємницького права; всі сформульовані в ньому положення, висновки обґрунтовані особистими дослідженнями автора. У співавторстві видано роботи: Бандурка О. М. Бюджетне право України: підручник / О. М. Бандурка, О. П. Гетманець. Х. : Вид-во НУВС, 2003 (здобувачем написано р. 2 «Предмет і метод курсу «Бюджетне право України», р. 3

«Норми бюджетного права», р. 4 «Учасники бюджетної діяльності і їх повноваження», р. 5 «Бюджетний процес», р. 6 «Міжбюджетні відносини», р. 7 «Контроль за дотриманням бюджетного законодавства та відповідальність за його порушення» (обсяг 6 д.а.); Предпринимательское право Украины: учебник. Х. : Эспада, 2001 (р. 14 «Инвестирование предпринимательской деятельности» (обсяг 1 д.а.); Фінансове право: підручник /відповідальний редактор Гетманець О. П. – Х. : Еспада, 2008 (р. 1 «Фінанси і фінансова діяльність держави», модуль 2 «Правове регулювання фінансового контролю і фінансова відповідальність», модуль 3 «Правовий режим державних та місцевих цільових фондів», модуль 4 «Правове регулювання державних та місцевих доходів та видатків» (обсяг – 26 д.а.); Фомін Г. Ф. Фінансове право : навчальний посібник / Г. Ф. Фомін, О. П. Гетманець, Т. В. Сараскіна. – Х. : Ун-т внутр. справ, 2000. – 210 с. (гл. 4 «Правові засади фінансового контролю в Україні» (1 д.а.), гл. 5 «Бюджетне право» (1 д.а.), гл. 6 «Бюджетний устрій України» (1 д.а.), гл. 7 «Бюджетний процес в Україні» (1 д.а.). У співавторстві з А. Лебедем опубліковано статтю «Фінансові санкції як засіб наповнення Держбюджету» (здобувачем сформульоване поняття і види фінансових санкцій) і з О. М. Бандуркою статтю «Політичний аспект управління бюджетним процесом в Україні» (здобувачем сформульоване поняття «управління бюджетним процесом», фактори впливу на бюджетний процес і засоби оптимізації). У дисертації ідеї і розробки, які належать співавторам, не використовувалися.

Апробація результатів дисертації. Дисертацію виконано і обговорено на кафедрі правових основ підприємницької діяльності Харківського національного університету внутрішніх справ. Окремі положення дисертації оприлюднено дисертантом на одинадцяти міжнародних, всеукраїнських і регіональних науково-практичних конференціях, семінарах, «круглих столах»: «Українське адміністративне право: актуальні проблеми реформування» (Суми, 2000 р.), «Бюджетно-податкова політика: теорія, практика, проблеми» (Ірпінь, 2003 р.), «Шлях України до економічної безпеки» (Харків, 2004 р.), «Стан та проблеми трансформації фінансів та економіки регіонів у перехідний період» (Хмельницький, 2005 р.), «Наука і освіта» (Дніпропетровськ, 2005 р.), «Современные направления теоретических и прикладных исследований» (Одесса, 2007 р., 2008 р.), «Держава і право: проблеми становлення і стратегія розвитку» (Суми, 2008 р.), «Perspektywiczne opracowania nauki i techniki» (Prezenysl, 2008 у.), «Актуальні проблеми забезпечення економічної безпеки України» (Тернопіль, 2008 р.), «Фінансова сфера та її роль у зростанні конкурентних переваг національної економіки» (Ірпінь, 2009 р.).

Публікації. Основні положення та результати дисертації відображені в монографії «Бюджетний контроль: організаційно-правові засади» (Харків : Екограф, 2008. – 308 с.), у двох підручниках, одному навчальному посібнику, 22 наукових статтях у фахових журналах та збірниках наукових праць, а також 11 тезах доповідей на науково-практичних конференціях.

Структура і обсяг роботи. Дисертація складається із вступу, п'яти розділів, поділених на

підрозділи і пункти, висновків, додатків і списку використаних джерел. Повний обсяг дисертації становить 470 сторінок. Список використаних джерел складається з 340 найменувань на 34 сторінках. Додатки займають 66 сторінок.

ОСНОВНИЙ ЗМІСТ РОБОТИ

У вступі обґрунтовано актуальність обраної теми, визначено зв'язок роботи з науковими програмами, планами, ступінь її наукової розробленості, сформульовано мету і завдання дослідження, його об'єкт, предмет і методи, визначено наукову новизну одержаних результатів, розкрито їх практичне значення, висвітлено особистий внесок здобувача та види апробації результатів дисертаційної роботи.

У першому розділі «Теоретико-методологічні засади бюджетного контролю» досліджено сутність, мету, завдання, значення, принципи, нормативно-правові основи і місце бюджетного контролю в системі фінансового права. Сформульовано поняття бюджетного контролю.

У підрозділі 1.1 «Сутність, мета, завдання і значення бюджетного контролю для фінансової діяльності держави» на підставі аналізу змісту цих понять доведено, що бюджетний контроль, це, по-перше, напрямок фінансової діяльності держави в управлінні бюджетним процесом, по-друге, фінансово-контрольна діяльність уповноважених суб'єктів і громадськості, що здійснюється на всіх стадіях бюджетного процесу та рівнях бюджетної системи притаманними методами з метою дотримання бюджетного законодавства всіма його учасниками. Ці два аспекти контролю нерозривно пов'язані між собою, є взаємозумовленими та визначають системність сучасної концепції бюджетного контролю, що складається з методологічних, правових, організаційних та інших елементів.

Оскільки чинне законодавство встановлює, що бюджетна діяльність спрямована на справедливий розподіл фінансових ресурсів, що акумулюються у централізованих та децентралізованих фондах коштів, то й метою бюджетного контролю є формування та витрачання коштів бюджетних фондів державою найоптимальнішим способом для кожного громадянина та суспільства в цілому. Отже, сутність бюджетного контролю пов'язана з забезпеченням законності, достовірності, стабільності, доцільності, раціональності в організації бюджетного процесу, тому що мета суспільної діяльності – це вільний розвиток кожного громадянина та суспільства в цілому, що неможливо без задоволення потреб, у тому числі й за рахунок бюджетних коштів.

З урахуванням наведених висновків у підрозділі сформульовано основні завдання бюджетного контролю, а також здійснено їх аналіз.

Зроблено висновок, що завдання бюджетного контролю можуть конкретизуватися за інституційними ознаками, по-перше, за об'єктом та предметом контролю, по-друге, – за стадіями бюджетного процесу, за процедурою прийняття відповідних бюджетів, що складають бюджетну

систему; по-третє, за суб'єктами, які мають контрольні повноваження. Разом ці елементи бюджетного контролю, на думку здобувача, складають концепцію бюджетного контролю і дають змогу плідно організувати діяльність відповідних суб'єктів в окремій сфері фінансових відносин – бюджетній.

У підрозділі 1.2 **«Проблеми визначення поняття бюджетного контролю як різновиду державного фінансового контролю»** розглянуто позиції вчених щодо визначення сутності, значення і поняття фінансового контролю, його ознак, складових елементів, різновидів, розкрито спільні та відмінні риси фінансового і бюджетного контролю, сформульовано визначення останнього.

Проведене дослідження дозволило обґрунтувати власну позицію дисертанта. Для визначення теоретико-методологічних засад бюджетного контролю його можливо охарактеризувати в широкому та вузькому значеннях. У широкому аспекті бюджетний контроль – це фінансовий контроль, що включає сукупність заходів державного регулювання, які забезпечують ефективну державну фінансову політику у бюджетній сфері, дотримання державних і регіональних бюджетних інтересів та бюджетного законодавства з метою соціально-економічного розвитку країни.

У вузькому аспекті сутність бюджетного контролю конкретизується через дії, тобто систему контрольних заходів уповноважених суб'єктів за складанням, розглядом, затвердженням, виконанням бюджетів, а також розглядом і затвердженням звітів про виконання бюджетів як на державному, так і на місцевому рівнях.

У підрозділі 1.3 **«Принципи бюджетного контролю»** зосереджено увагу на системі елементів, що складають фундамент методологічної бази бюджетного контролю. Враховуючи конституційні засади побудови бюджетної системи України, аналіз принципів фінансового контролю, який міститься в працях вітчизняних і закордонних юристів, а також тлумачення змісту принципів бюджетної системи України, установлених нормами БКУ, доведено, що до основних принципів, на яких ґрунтується організація бюджетного контролю, слід віднести: законність, плановість, раціональність, достовірність, реальність, об'єктивність, незалежність, професійність, допомогу, результативність, справедливість і неупередженість, публічність і прозорість, гласність, взаємодію, відповідальність контролюючих суб'єктів.

На підставі проведеного дослідження обґрунтовано необхідність змінити назву ст. 7 БКУ «Принципи бюджетної системи України» на «Принципи бюджетної системи та бюджетного процесу в Україні», яка більш точно відповідає змісту вказаної норми.

Окремо у підрозділі наголошено на доцільності удосконалення змісту та напрямків застосування у бюджетному контролі принципів справедливості, неупередженості, публічності і прозорості, а також принципу відповідальності контролюючих суб'єктів.

У підрозділі 1.4 **«Нормативно-правові основи бюджетного контролю»** досліджено коло і

зміст нормативно-правових актів, що визначають правові основи бюджетного контролю, містять права та обов'язки контролюючих суб'єктів у бюджетному процесі щодо перевірки виконання учасниками бюджетного процесу встановлених бюджетним законодавством повноважень і впливають на правову поведінку суб'єктів щодо складання, розгляду, затвердження бюджетів, розгляду і затвердження звітів про виконання бюджетів та інших нормативно-правових актів, які регламентують бюджетну діяльність.

Вказано на суттєві недоліки чинних нормативно-правових актів з фінансового та бюджетного контролю, які об'єктивно обумовлені їх застарілістю та невідповідністю вимогам сьогодення. Неузгодженість із чинним БКУ призводить до колізій у законодавстві, порушує цілісність системи законів. Ще один суттєвий недолік правової бази державного бюджетного контролю пов'язаний з якістю самих нормативно-правових актів. Йдеться про нечіткість формулювання, що призводить до неправильного тлумачення правових норм щодо контролю, відсутність визначень окремих важливих понять та окремих необхідних актів, які регулюють проведення контролю.

Оскільки бюджетний контроль відповідно до БКУ, яким врегульовано порядок його здійснення, має назву «контроль за дотриманням бюджетного законодавства» (що, до речі, не відображає його сутності), у дисертації на основі аналізу змісту бюджетного законодавства доведено, що нормативно-правові акти, які регулюють бюджетні відносини, потребують удосконалення; необхідним є й прийняття закону «Про державний контроль за дотриманням бюджетного законодавства та відповідальність за бюджетні правопорушення», робота над проектом якого зупинилася. Зроблено висновок про доцільність викладення п. 1 ст. 4 БКУ «Склад бюджетного законодавства» у такій редакції: «Система нормативно-правових актів, що регулюють бюджетні відносини в Україні, є ...», і далі доповнення за текстом вказаної статті.

Проведене дослідження дозволило обґрунтувати пропозицію про необхідність впровадження в практику бюджетного процесу Стандартів державного бюджетного контролю (далі – Стандарти ДБК), що є однією із вимог для країн, що прагнуть вступити до Європейського економічного співтовариства. Стандарти ДБК – це норми, правила поведінки для всіх учасників контрольної діяльності бюджетного процесу, які визначають єдині, базові вимоги контролю й створюють умови для його удосконалення, спрощення його організації та поліпшення бюджетної політики взагалі.

У підрозділі 1.5 *«Місце правового інституту бюджетного контролю в системі фінансового права»* дисертант зазначає, що контрольні відносини, які складаються у процесі фінансової діяльності держави, мають одну спільну головну рису – це об'єкт, тобто публічні фінанси, але існують особливості та деталі форм прояву контрольних відносин у бюджетних, податкових, митних та інших фінансових відносинах. Особливості правового регулювання контрольних відносин у бюджетній сфері відрізняються від контрольних відносин держави в інших фінансових сферах

особливостями, розгляд і вивчення яких доцільно здійснювати при аналізі правового регулювання цих фінансових сфер. Отже, контрольна функція притаманна всім ланкам фінансової системи і характеризується відмінностями правового регулювання різних видів фінансового контролю. Прагнучи до перерозподілу бюджетних повноважень від центру до регіонів, отримати позитивний результат у бюджетному процесі можливо тільки при здійсненні бюджетного контролю. В іншому разі виникають підстави для диктатури або для безвладдя в бюджетному процесі.

У другому розділі **«Організаційна структура бюджетного контролю»** на підставі аналізу існуючих в науці фінансового права підходів до визначення суб'єктів фінансового контролю і класифікації його видів та методів запропоновано класифікацію контролюючих суб'єктів у бюджетному процесі, розглянуто види і методи бюджетного контролю.

У підрозділі 2.1 **«Суб'єкти, об'єкт та предмет бюджетного контролю»** окреслено коло суб'єктів бюджетного контролю, до яких належать учасники бюджетного процесу. Отже, Верховна Рада України, Верховна Рада АРК, відповідні місцеві ради, виконавчі органи державної і місцевої влади та їх керівники, які наділені бюджетними повноваженнями, розпорядники бюджетних коштів і бюджетні установи розглядаються як суб'єкти бюджетного контролю. Учасники бюджетного процесу залежно від завдань і функцій виступають як контролюючі або як підконтрольні суб'єкти.

Розглядаючи проблему визначення «об'єкта» та «предмета» фінансового контролю, дисертант підтримує позицію вчених щодо необхідності розмежування цих категорій і викладення їх змісту в нормативно-правових актах. Об'єктом бюджетного контролю є поведінка підконтрольних осіб з приводу виконання чи невиконання бюджетних повноважень під час складання, розгляду, затвердження та виконання бюджетів та звітування про виконання бюджетів, які діють на різних рівнях бюджетного процесу. Предмет бюджетного контролю конкретизується в результатах дій або бездіяльності підконтрольних суб'єктів, в бюджетах, в фінансових бухгалтерських документах, що відображають рух бюджетних коштів щодо дотримання вимог, визначених чинним законодавством у бюджетному процесі. Певні дії учасників бюджетного процесу мають спільну рису – вони визначені бюджетним законодавством і необхідні для його реалізації, для здійснення всіх стадій бюджетного процесу. Важливо, що об'єктом та предметом бюджетного контролю є не просто особи і їх поведінка, а відповідність їх дій вимогам законності, раціональності, достовірності, тобто оцінка рівня дотримання бюджетного законодавства, заради чого, власне, і вживають контрольних заходів.

У підрозділі 2.2 **«Характеристика та класифікація суб'єктів бюджетного контролю»** обґрунтовано критерій поділу контролюючих суб'єктів залежно від правового статусу та функціональних обов'язків на суб'єктів загального і спеціалізованого бюджетного контролю. До контролюючих суб'єктів загального бюджетного контролю належать: а) Верховна Рада України, її

комітети та комісії, народні депутати, які уповноважені чинним законодавством на здійснення парламентського бюджетного контролю; б) Президент України, який здійснює президентський бюджетний контроль; в) Кабінет Міністрів України, тобто на нього покладається урядовий бюджетний контроль; г) Верховна Рада АРК, відповідні місцеві ради, місцеві державні адміністрації і органи місцевого самоврядування. До контролюючих суб'єктів спеціалізованого бюджетного контролю належать: Рахункова палата України, Міністерство фінансів України, Державне казначейство України, Державна контрольно-ревізійна служба України і розпорядники бюджетних коштів. Отже, загальний бюджетний контроль здійснюється суб'єктами державного управління, для яких контрольна діяльність є допоміжною до управлінської, а спеціалізований бюджетний контроль здійснюють суб'єкти, що створені і уповноважені на здійснення фінансового контролю, зокрема в бюджетному процесі.

У підрозділі 2.3 **«Види, форми та методи бюджетного контролю»** зосереджено увагу на дослідженні цих понять і на підставі аналізу суттєвих ознак фінансового контролю зроблено такі висновки щодо видів бюджетного контролю: 1) залежно від контролюючого суб'єкта – державний і недержавний бюджетний контроль (контроль громадськості); 2) залежно від завдань і функцій контролюючого суб'єкта бюджетний контроль поділяється на загальний і спеціалізований; 3) за стадіями бюджетного процесу – це контроль першої, другої, третьої і четвертої стадії; 4) за часом здійснення – попередній, поточний та наступний бюджетний контроль; 5) залежно від характеру відносин підконтрольного та контролюючого суб'єкта в бюджетному процесі зовнішній та внутрішній бюджетний контроль. Зовнішній бюджетний контроль – це контроль, що здійснюється на всіх стадіях бюджетного процесу, коли підконтрольний суб'єкт та предмет контролю не належать до сфери управління контролюючого органу. Внутрішній бюджетний контроль – це контроль, що здійснюється на всіх стадіях бюджетного процесу, коли підконтрольний суб'єкт і предмет контролю належить до сфери управління контролюючого органу.

У чинному законодавстві України види методів бюджетного контролю, як і саме поняття «метод фінансового контролю» відсутні. На підставі аналізу нормативно-правових актів та робіт учених з фінансового права сформульовано авторське визначення методу фінансового контролю та методу бюджетного контролю.

Наголошено, що крім традиційних методів фінансового контролю – ревізій, перевірок, державного фінансового аудиту – в бюджетному процесі використовуються спеціальні методи, до яких належать оцінка, аналіз, вивчення, розслідування, звітування та інші. Спеціальні контрольні прийоми мають допоміжне значення при проведенні ревізій, перевірок і державного фінансового аудиту.

У третьому розділі **«Правове регулювання повноважень суб'єктів загального бюджетного контролю»** розглянуто права та обов'язки Верховної Ради України, Президента

України, Кабінету Міністрів України, Верховної Ради АРК, місцевих рад, місцевих державних адміністрацій і органів місцевого самоврядування щодо контролю за дотриманням бюджетного законодавства.

У підрозділі 3.1 **«Контрольні повноваження Верховної Ради України в бюджетному процесі»** шляхом порівняння методів парламентського бюджетного контролю з загальними методами обґрунтовано такі висновки. По-перше, деякі методи бюджетного контролю під час здійснення парламентського контролю не може бути застосовано через особливості правового становища парламенту та інших суб'єктів безпосереднього парламентського контролю. Це стосується проведення ревізій і перевірок. Парламентський контроль відбувається шляхом проведення парламентських та комітетських слухань, заслуховування звітів, проведення «Дня Уряду», депутатських запитів і звернень, розслідувань, які розглядаються як пасивні засоби спостереження за дотриманням законодавства в бюджетному процесі (наприклад, заслуховування звітів уряду щодо виконання Державного бюджету України, затвердження програми діяльності уряду (інвеститура) і активні. Дисертант вважає, що активним методом парламентського контролю в бюджетному процесі буде парламентське розслідування. Це пов'язано з тим, що при проведенні парламентського розслідування тимчасова слідча комісія (парламент) може застосовувати такі прийоми бюджетного контролю, як обстеження, аналіз, спостереження, дослідження, вивчення, оцінка на підставі висновків фінансово-економічної експертизи, акта ревізії, результатів перевірки, висновків аудиторів тощо.

Для ефективного виконання бюджетного закону та рішень про місцеві бюджети запропоновано внести зміни до статей 33 і 109 БКУ щодо контрольних повноважень Верховної Ради України і надати парламенту повноваження щодо притягнення до відповідальності посадових осіб органів виконавчої влади за порушення термінів надання відповідних документів. Водночас доцільно встановити відповідальність парламенту (наприклад, у виді фінансових санкцій) за порушення термінів розгляду бюджетного закону, що не визначено у чинному бюджетному законодавстві.

У підрозділі 3.2 **«Контрольні повноваження Президента України в бюджетному процесі»** доведено, що президентський контроль в бюджетному процесі можна розглядати як елемент системи зовнішнього бюджетного контролю. Результативність президентського бюджетного контролю залежить від успішної взаємодії всіх гілок влади в державному управлінні, незалежності від політичної кон'юнктури, що потребує відповідної правової узгодженості.

На підставі порівняння методів бюджетного контролю з контрольними засобами, які є в розпорядженні Президента України та його служб, зроблено наступні висновки: 1) деякі методи бюджетного контролю під час здійснення Президентом повноважень не можуть бути застосованими внаслідок особливостей правового становища Президента України та його служб.

Це стосується проведення інспектування і розслідування; 2) такі методи бюджетного контролю, як вивчення, оцінка, аналіз, заслуховування звітів, що проводяться Президентом України особисто або його службами, не мають результативного впливу на учасників бюджетного процесу, тобто носять не постійний і результативний, а інформаційний, оглядовий характер; 3) право Президента України на підписання закону про Державний бюджет України, або законів, які вносять зміни до нього, видання указів, розпоряджень у бюджетному процесі – це діяльність, яка може розглядатися як результат контролю і має важливе, впливове значення для учасників бюджетного процесу; 4) законотворча функція Президента України доповнюється адміністративними заходами, що можуть застосовуватися в бюджетному процесі до будь-якого підконтрольного суб'єкта, тобто парламенту, органів виконавчої влади, розпорядників та одержувачів бюджетних коштів для виправлення помилок і запобігання правопорушенням; 5) потребує узаконення право Президента на систематичне гласне отримання інформації від підконтрольних суб'єктів щодо кожної стадії бюджетного процесу; 6) раніше існуюче інформаційно-аналітичне видання, яке мало назву «Президентський контроль» це аргумент на користь посилення контролю з боку Президента України за фінансовими ресурсами держави і в бюджетному процесі, зокрема.

У підрозділі 3.3 *«Контрольні повноваження Кабінету Міністрів України у бюджетному процесі»* підкреслено, що в бюджетному процесі контрольні повноваження уряду обумовлені тим, що система виконавчих органів створена державою для повсякденної управлінської діяльності, складовою якої є контроль. Отже, відповідальність за налагодження внутрішнього бюджетного контролю повинна покладатися на уряд і Прем'єр-міністра України. У демократичній державі контроль покликаний виконувати не тільки каральну, а й регулятивну функцію. Згідно з бюджетним законодавством для уряду характерним є виконання контрольних повноважень разом з бюджетними, наприклад, складання проекту Державного бюджету України, подання на розгляд, виконання тощо.

У дисертації звернуто увагу на те, що проблема вдосконалення урядового бюджетного контролю пов'язана з проблемою налагодження парламентського та президентського контролю за діяльністю уряду в бюджетному процесі і з проблемою бюджетного контролю з боку уряду за діяльністю місцевих державних адміністрацій і органів місцевого самоврядування. Спираючись на принципи бюджетного контролю, доведено необхідність внесення змін у БКУ задля розмежування контрольних повноважень законодавчої і виконавчої влади відповідно до їх функцій в бюджетному процесі.

Наприкінці підрозділу зроблено висновок, що Кабінет Міністрів України організує бюджетний контроль, і як контролюючий суб'єкт здійснює попередній, поточний та наступний бюджетний контроль.

У підрозділі 3.4 *«Контрольні повноваження місцевих державних адміністрацій і органів*

місцевого самоврядування в бюджетному процесі» на підставі аналізу бюджетних повноважень місцевих державних адміністрацій і органів місцевого самоврядування підкреслено необхідність удосконалення бюджетних повноважень учасників бюджетного процесу на рівні місцевих бюджетів, впровадження контрольних заходів відповідно до стадій бюджетного процесу і внесення відповідних змін до БКУ.

На першій стадії бюджетного процесу потребують правового забезпечення такі методи контролю, як вивчення, аналіз, оцінка виконання поточного місцевого бюджету, що здійснюються фінансовими органами місцевих державних адміністрацій, і проведення наступного бюджетного контролю відповідними місцевими радами. Результати поточного і наступного бюджетного контролю є підґрунтям для складання місцевого бюджету на наступний рік.

На стадії розгляду проектів місцевих бюджетів для удосконалення бюджетного планування, що має опосередковане значення для проведення бюджетного контролю, варто продовжити період узгодження міжбюджетних відносин до прийняття закону про Державний бюджет України. Для цього вважається доцільним продовжити терміни укладання угод з розподілу трансфертів до дати прийняття бюджетного закону з визначенням змісту угоди в рішенні про місцевий бюджет, що дозволить місцевим органам виконавчої влади різного рівня остаточно домовитися про розподіл повноважень та їх асигнування і забезпечить стабільність виконання бюджетних зобов'язань (Доповнення до п. 4. ст. 92 БКУ «Передача видатків на виконання власних повноважень між місцевими бюджетами» і п. 5. ст. 93 БКУ «Передача видатків на виконання делегованих державних повноважень»).

На підставі аналізу бюджетних повноважень і контрольних повноважень місцевих державних адміністрацій і органів місцевого самоврядування на стадії виконання відповідних місцевих бюджетів зроблено висновок про необхідність визначення в БКУ права проведення внутрішнього аудиту та оцінки ефективності використання бюджетних коштів поточного року місцевими фінансовими органами (ст. 26 БКУ). Запропоновано на всіх стадіях бюджетного процесу удосконалити порядок притягнення до відповідальності підконтрольних суб'єктів місцевими фінансовими органами, головами місцевих державних адміністрацій, органами місцевого самоврядування шляхом надання права застосування видів економічних і примусових заходів за певне порушення бюджетного законодавства (ст. 117 БКУ) і адміністративних заходів за порушення бюджетного планування (ст. 122 БКУ) за результатами проведення контрольних заходів, на підставі відповідних документів (акта ревізії, перевірки, протоколу про бюджетне правопорушення), а не в процесі виконання місцевого бюджету на підставі права вищестоящого органу влади на керування підконтрольним суб'єктом. Проведення контрольних заходів і накладення стягнень за бюджетні правопорушення не повинні порушувати принципи самостійності і субсидіарності в бюджетному процесі.

У четвертому розділі «Правове регулювання повноважень суб'єктів спеціалізованого бюджетного контролю» досліджено повноваження державних органів фінансового контролю в бюджетному процесі. Відповідно до функціональних обов'язків суб'єктами спеціалізованого бюджетного контролю є Рахункова палата України, Міністерство фінансів України, Державне казначейство України і Державна контрольно-ревізійна служба України.

У підрозділі 4.1 «Контрольні повноваження Рахункової палати України в бюджетному процесі» досліджено зміст та повноваження Рахункової палати щодо проведення попереднього, поточного та наступного бюджетного контролю. На стадії виконання бюджетів контрольні повноваження Рахункової палати щодо контролю надходжень та витрат Державного бюджету України встановлюються Конституцією України (ст. 98), БКУ України (ст. 110), і Законом України «Про Рахункову палату». На відміну від конституційної норми, п. 1 ст. 110 БК не визначає права контролю за надходженням коштів, а обмежується тільки контролем за «використанням коштів Державного бюджету України відповідно до Закону про Державний бюджет України», як і ст. 2. Закону «Про Рахункову палату», відповідно до якої Рахункова палата організує здійснення контролю за витрачанням бюджетних коштів. Отже, зміни в Конституції України вимагають відповідних змін і в інших пов'язаних законах.

Дисертантом наголошено, що аналітично-інформаційні функції в діяльності Рахункової палати переважають над контрольними. Чинні методи бюджетного контролю не мають впливового результативного змісту. Згідно з чинним законодавством Рахункова палата не має права на притягнення порушників до юридичної відповідальності за наслідками контрольних заходів. Отже, доцільно встановити право Рахункової палати застосовувати до порушників бюджетного законодавства фінансових санкцій та заходів, що визначені за бюджетні порушення ст. 117 БКУ «Підстави для призупинення бюджетних асигнувань» і ст. 118 БКУ «Заходи, що застосовуються до розпорядників і одержувачів бюджетних коштів за вчинені ними бюджетні правопорушення» для інших контролюючих суб'єктів.

Поточний контроль з боку Рахункової палати в бюджетному процесі спрямовано переважно на діяльність учасників бюджетного процесу на рівні Державного бюджету України щодо різних операцій з бюджетними коштами. Проте сфера дії Рахункової палати охоплює широке коло підконтрольних суб'єктів, до яких належать всі учасники бюджетного процесу, що використовують бюджетні кошти. Для налагодження ефективного контролю дотримання бюджетного законодавства всіма його учасниками запропоновано внесення змін до ст. 110 БКУ «Повноваження Рахункової палати з контролю за дотриманням бюджетного законодавства» шляхом уточнення прав і обов'язків Рахункової палати та її територіальних представництв на кожній стадії бюджетного процесу та на рівні бюджетної системи.

У підрозділі 4.2 «Контрольні повноваження Міністерства фінансів України в

бюджетному процесі» доведено, що на всіх стадіях бюджетного процесу Міністерство фінансів організує і відповідає за систему внутрішнього бюджетного контролю.

З метою зробити більш ефективною контрольну діяльність дисертантом обґрунтовано пропозиції щодо уточнення повноважень Міністерства фінансів України щодо контролю за дотриманням бюджетного законодавства (ст. 110 БКУ) таким чином:

- закріпити обов'язки щодо організації внутрішнього фінансового контролю та аудиту на всіх стадіях бюджетного процесу;
- забезпечити прозорість і гласність механізму управління системою контролюючих суб'єктів спеціальної компетенції, підпорядкованих Міністерству фінансів України, з метою розмежування їх повноважень з проведення бюджетного контролю.

Підрозділ 4.3 «Контрольні повноваження Державного казначейства України в бюджетному процесі» присвячено аналізу прав і обов'язків Казначейства в бюджетному процесі. На підставі чинного законодавства, яке визначає для Казначейства спеціальні функції (наприклад, право на ведення та контроль рахунків бюджетних установ, проведення попереднього та поточного контролю бюджетних витрат, перевірку звітності про виконання бюджетів тощо), окреслені деякі неузгодженості норм Бюджетного кодексу України, які встановлюють повноваження Казначейства по контролю за дотриманням бюджетного законодавства. Так, ст. 48 БКУ «Казначейське обслуговування Державного бюджету України» не встановлює повноваження щодо обслуговування органами Казначейства учасників бюджетного процесу на основі єдиного казначейського рахунку, до того ж у ст. 78 БКУ «Виконання місцевих бюджетів» (ч. 2) зроблено посилання на ту ж ст. 48 БКУ. Тому доцільно усунути прогалини у бюджетному законодавстві шляхом доповнення ст. 48 БКУ пунктом 5, що надає право ведення казначейських рахунків учасників бюджетного процесу та суб'єктів господарювання, які отримують бюджетні кошти.

Розгляд функцій і процедур при здійсненні контролю в бюджетному процесі з боку Казначейства приводить до висновків, що до методів контролю належать перевірка, вивчення, аналіз, звірка, обстеження, моніторинг і оцінка дотримання вимог законодавства щодо оформлення кошторисів, планів, звітів в бюджетному процесі. Проте ці повноваження не визначені в ст. 112 БКУ «Повноваження Державного казначейства України по контролю за дотриманням бюджетного законодавства», зміст якої майже збігається зі змістом ст. 113 БКУ «Повноваження Державної контрольно-ревізійної служби по контролю за дотриманням бюджетного законодавства».

Аналіз контрольних повноважень Казначейства в бюджетному процесі спонукає до висновку про доцільність внесення змін до норм чинного БКУ, які відобразять вже існуючі зміни в структурі і повноваженнях в діяльності Казначейства в бюджетному процесі. Це вимагає редагування ст. 112 БКУ і прийняття закону про Казначейство.

У підрозділі 4.4 «Контрольні повноваження Державної контрольно-ревізійної служби України в бюджетному процесі» наголошено, що органи Державної контрольно-ревізійної служби (далі – ДКРС) традиційно сприймаються як органи покарання за фінансові порушення. Це підтверджується їх правом на проведення ревізій та перевірок, застосування за їх наслідками фінансових санкцій та адміністративних стягнень до порушників бюджетного законодавства (статті 117, 118 БКУ). Проте заходи покарання за бюджетні правопорушення, що є в розпорядженні ГоловкиРУ, носять несистемний характер і не завжди спрямовані на відшкодування збитків державі.

Запропоноване в сучасному правовому полі поняття «інспектування» щодо ревізій та перевірок як методів фінансового контролю підкреслює каральну функцію державного фінансово-бюджетного контролю і потребує подальшого удосконалення. Західний досвід свідчить, що в країнах Західної Європи з високим рівнем фінансової дисципліни державний внутрішній фінансовий контроль у формі інспектування практично не здійснюється. Проте необхідність в інспектуванні на нинішньому етапі розвитку України зумовлена надзвичайно низьким рівнем фінансової дисципліни у бюджетній сфері, низькою ефективністю контрольних заходів і високим обсягом збитків, яких держава зазнає внаслідок бюджетних порушень. Для вдосконалення організації бюджетного контролю і повноважень органів ДКРС для контролю за дотриманням бюджетного законодавства необхідне впровадження в правове поле норм, які не тільки визначають право контролюючого суб'єкта на заходи примусу, а й на економічні прийоми контролю, такі як аудит. Оскільки Законом «Про Державну контрольно-ревізійну службу в Україні» це право надано органам ДКРС, то задля вдосконалення організаційної й методологічної системи бюджетного контролю необхідним є внесення змін до БК щодо статусу ГоловкиРУ, органів ДКРС і повноважень по проведенню державного фінансового аудиту та інспектування в бюджетному процесі. А це потребує внесення змін до ст. 113 БКУ, а також доповнень до ст. 58 і ст. 80 БКУ. Зазначені повноваження доцільно також врахувати при розробці Закону України «Про державний контроль за дотриманням бюджетного законодавства».

П'ятий розділ «Напрямки вдосконалення організаційно-правового забезпечення бюджетного контролю» має три підрозділи, що присвячені дослідженню основних напрямків підвищення ефективності бюджетного контролю.

У підрозділі 5.1 «Стан організації зовнішнього бюджетного контролю та перспективи розвитку» на підставі аналізу теоретичних і правових джерел встановлено особливості взаємодії органів зовнішнього бюджетного контролю, уточнено зміст їх повноважень як незалежних контролюючих суб'єктів. Упровадження зовнішнього фінансового контролю в бюджетний процес передбачено нормами БКУ, проте вони мають нечіткий і заплутаний вигляд (ст. 26 БКУ). Закону, який визначає повноваження ГоловкиРУ як органу зовнішнього контролю, не існує.

Для створення ефективної системи державного контролю в бюджетному процесі важливе значення має система зовнішнього та внутрішнього бюджетного контролю. Оскільки метою державного бюджетного контролю є забезпечення законності та ефективності діяльності учасників бюджетного процесу на всіх його стадіях та рівнях, то створення дієвого зовнішнього бюджетного контролю потребує суттєвого розширення повноважень Рахункової палати в таких напрямках: а) при виборі об'єктів контролю. Треба враховувати, що за всієї потужності Рахункової палати цей орган не може перевірити виконання всіх статей закону про Державний бюджет України, рішень про місцевий бюджет, всіх розпорядників бюджетних коштів; б) оптимізації можливості Рахункової палати щодо здійснення зовнішнього бюджетного контролю на стадії звітування про виконання Закону про Державний бюджет України (ст. 62 БКУ); в) визначення

повноважень на стадії укладання проектів бюджетів. Рахункова палата має потужні можливості не тільки пасивно контролювати хід підготовки проекту Державного бюджету України, а й активно втручатися в цей процес; г) контрольна діяльність Рахункової палати має бути поширена на рівень місцевих бюджетів; д) упровадження сучасних методів бюджетного контролю, тобто аудиту, систематичні аналітичні розробки бюджетних програм, експертно-аналітичні оцінки виконання місцевих бюджетів тощо.

Таким чином, для визначення статусу Рахункової палати як вищого органу державного фінансового контролю з повноваженнями щодо контролю за дотриманням бюджетного законодавства необхідно внести відповідні зміни до статей 26, 110, 117, 118 БКУ, що сприятиме створенню дієвого, впливового, незалежного і самостійного органу зовнішнього бюджетного контролю.

У підрозділі 5.2 *«Стан організації внутрішнього бюджетного контролю та перспективи розвитку»* доведено, що для чіткого виконання програм і заходів, які проводяться за рахунок коштів бюджетів, для постійного відстеження дотримання підконтрольними суб'єктами вимог чинних законодавчих та нормативних актів і пошуку шляхів економного та ефективного формування, розподілу та використання бюджетних фондів, на всіх стадіях бюджетного процесу повинен здійснюватися внутрішній фінансовий контроль.

Дисертантом обґрунтовано висновок щодо необхідності вдосконалення організації внутрішнього бюджетного контролю шляхом упровадження аудиту як методу контролю. На стадіях підготовки та розгляду проектів бюджетів у результаті внутрішнього фінансового контролю розпорядники бюджетних коштів отримують об'єктивні дані економічного розвитку відповідного регіону, окремих бюджетних установ, а на стадії виконання бюджетів отримують достовірні відомості про доходи та видатки бюджетів, що вимагає від органів виконавчої влади, керівників бюджетних установ прийняття негайних впливових рішень щодо виправлення ситуації

та покращання бюджетних операцій. У процесі поточної звітності, що покладається на розпорядників бюджетних коштів, і на стадії звітності про виконання бюджетів основною частиною матеріалів, які готуються відповідно до вимог, встановлених Державним казначейством, є дані внутрішнього фінансового контролю. Оскільки Державне казначейство відповідає за єдині правила обліку всіх фінансових операцій, активів і фінансових зобов'язань держави, і розпорядники бюджетних коштів ведуть бухгалтерський облік відповідно до правил, встановлених Державним казначейством, тому їх діяльність тісно пов'язана з аудитом та іншими контрольними заходами, які визначені в розпорядженні ДКРС. Проте Державне казначейство, як і ГоловокРУ і інші органи ДКРС, підпорядковується Мінфіну. Мінфін є головним суб'єктом управління фінансами в державі взагалі й виконання бюджетів усіх рівнів зокрема. Тому попередній і поточний контроль бюджетів усіх рівнів притаманний цьому органу влади. Проте Мінфін, як і Державне казначейство, це перш за все виконавці в бюджетному процесі, тому неможливо державний бюджетний контроль обмежити тільки правом контролювати виконавців самими виконавцями. Визначення повноважень органів ДКРС з організації внутрішнього бюджетного контролю через мережу розпорядників бюджетних коштів потребує уточнення правового статусу ДКРС і додаткових повноважень щодо створення служб державного аудиту. Отже, державний фінансовий аудит у бюджетному процесі повинні проводити не тільки незалежні органи державного фінансового контролю (Рахункова палата) і органи, які контролюють бюджетні кошти в процесі їх формування, розподілу та використання, тобто органи ДКРС.

Пропозиція уряду щодо створення служби внутрішнього аудиту в усіх державних установах і організаціях стосується органів виконавчої влади і інших бюджетних установ. Але створення контрольно-ревізійних підрозділів при органах виконавчої влади з контрольними заходами щодо інспектування, надання останнім повноважень з проведення аудиту потребує інших фахівців. Таким чином, пропозиції уряду щодо введення аудиторських служб на рівні всіх органів виконавчої влади та розпорядників бюджетних коштів спочатку потребують удосконалення системи адміністративно-територіальних органів, складу їх фінансових установ та внесення змін до БКУ (статті 22, 26, 110, 111, 112, 113 БКУ) та Закону «Про Державну контрольно-ревізійну службу в Україні».

У підрозділі 5.3 **«Правові засоби запобігання правопорушенням у бюджетному процесі»** наголошено, що одним із важливих завдань контролю є попередження бюджетних правопорушень, усунення помилок у бюджетному процесі і відшкодування збитків державі і іншим учасникам бюджетного процесу. Отже, контрольна діяльність має результативний зміст за наявності механізму відповідальності за бюджетні правопорушення.

Очевидно, що суттєва неефективність бюджетного контролю пов'язана з відсутністю правових і організаційних засад використання економічних і адміністративних заходів контрольної процедури

щодо учасників бюджетного процесу на кожній його стадії. Порівняння заходів, що застосовуються для попередження і покарання за бюджетні правопорушення, показало, що адміністративні стягнення за бюджетні правопорушення за ознаками відрізняються від заходів фінансово-правової відповідальності.

Отже, запобігання бюджетним правопорушенням пов'язане з визначенням каральних заходів за наслідками бюджетного контролю у вигляді фінансових санкцій, а також процедури реалізації цих прав контролюючими суб'єктами. Для подолання негативної практики в бюджетному процесі, унеможливлення бюджетних правопорушень зроблено висновок про необхідність подальшої розробки питань щодо визначення видів бюджетних правопорушень відповідно до стадій бюджетного процесу і видів юридичної відповідальності за них. Наголошено на необхідності встановлення відповідальності контролюючих органів і їх посадових осіб за неналежне виконання своїх обов'язків (крім органів Державного казначейства, така відповідальність не передбачена в БКУ).

ВИСНОВКИ

У дисертації наведене теоретичне узагальнення та нове вирішення наукової проблеми удосконалення організації та здійснення бюджетного контролю, спрямованого на забезпечення дотримання бюджетного законодавства усіма учасниками бюджетного процесу, запобігання виникненню та припинення бюджетних правопорушень, покращання організаційно-правових основ його здійснення, у результаті чого отримані такі найважливіші результати.

Сутність бюджетного контролю пов'язана з діяльністю щодо перевірки законності, доцільності, ефективності виконання завдань і повноважень учасників бюджетного процесу на всіх його стадіях та рівнях бюджетної системи. Завдання бюджетного контролю конкретизуються, по-перше, за об'єктом та предметом контролю, по-друге, за стадіями бюджетного процесу; по-третє, за суб'єктами, які мають контрольні повноваження. Призначення контролю в бюджетному процесі полягає, перш за все, у поліпшенні самої організації бюджетного процесу і досягненні реальності, ефективності і стабільності в формуванні і використанні бюджетних коштів.

Єдина правова природа, спільність методологічних та організаційних засад визначають спорідненість фінансового та бюджетного контролю, а характерні ознаки, тобто об'єкт, суб'єкти, мета і завдання дозволяють стверджувати, що бюджетний контроль є різновидом фінансового контролю і сформулювати його визначення як комплексної та цілеспрямованої системи економіко-правових заходів уповноважених контролюючих суб'єктів, спрямованих на забезпечення законності та ефективності дій учасників бюджетного процесу під час укладання, розгляду, затвердження бюджетів, виконання та внесення змін, звітування про виконання бюджетів, що складають бюджетну систему України.

Проведений аналіз принципів фінансового контролю і принципів бюджетної системи дозволив визначити, що бюджетний контроль ґрунтується на наступних принципах: законність, плановість, раціональність, достовірність і реальність, об'єктивність, незалежність, професійність, результативність, публічність та прозорість, гласність, взаємодія, відповідальність, єдність, повнота, ефективність, справедливість і неупередженість.

Ґрунтовне вивчення бюджетного законодавства уможливило висновок, що нормативно-правові основи бюджетного контролю – це система нормативно-правових актів, які встановлюють мету і засоби бюджетного контролю, оскільки надають діям суб'єктів бюджетного контролю законності, раціональності, достовірності, цілеспрямованості в регламентованій нормами права діяльності з приводу бюджетів, що складають бюджетну систему України. Складність полягає у відсутності законів про фінансовий і бюджетний контроль, а також єдиної правової позиції щодо елементів, які складають систему бюджетного контролю. Вперше запропоновано впровадження в практику бюджетного контролю Стандартів ДБК.

Розгляд організаційно-правових засад фінансового контролю довів, що організаційна структура бюджетного контролю складається з учасників бюджетного процесу, які залежно від повноважень є контролюючими або підконтрольними. Без конкретизації правового статусу та повноважень контролюючих суб'єктів ефективність бюджетного контролю втрачається, а бюджетний процес гальмується. Аналіз правового становища та повноважень контролюючих суб'єктів у бюджетному процесі дає підстави наполягати на необхідності розмежування їх контрольних повноважень за стадіями бюджетного процесу відповідно до принципу поділу гілок влади та функцій в державному управлінні, та в бюджетному процесі зокрема. Отже, організаційна структура державного бюджетного контролю складається з контролюючих суб'єктів загальної і спеціалізованої контрольної компетенції. Дослідження повноважень щодо контролю за дотриманням бюджетного законодавства, які містяться в статтях 109–115 БКУ підтверджують необхідність їх удосконалення, що викладено в Додатках до дисертації.

Для з'ясування організаційної структури бюджетного контролю розглянуто його види, форми і методи. У дисертаційному дослідженні поняття «форма» використано у філософському значенні поняття «вид», тобто як упорядкована внутрішня побудова, певний порядок протікання процесу відповідно до означених прикмет. Розрізнення видів бюджетного контролю відбувається на підставі класифікації, по-перше, за контролюючими суб'єктами; по-друге, залежно від характеру відносин підконтрольного та контролюючого суб'єкта в бюджетному процесі (система зовнішнього та внутрішнього бюджетного контролю); по-третє, за об'єктом контролю, тобто за стадіями бюджетного процесу – постадійний бюджетний контроль; по-четверте, залежно від часу здійснення розрізняють попередній, поточний та наступний контроль.

Спираючись на дослідження методів контролю в фінансово-правовій науці доведено, що під

методом бюджетного контролю розуміються певні засоби, тобто способи та прийоми його здійснення, які встановлені законом. У бюджетному процесі залежно від контролюючого суб'єкта, крім ревізій, перевірок та аудиту використовуються спеціальні методи і заходи, які й розглянуто при дослідженні контрольних повноважень суб'єктів загального і спеціалізованого бюджетного контролю.

Парламентський бюджетний контроль внаслідок особливостей правового становища парламенту та інших суб'єктів безпосереднього парламентського контролю не відбувається шляхом проведення ревізій і перевірок. Такі методи парламентського контролю, як заслуховування звіту уряду, затвердження програми діяльності уряду необхідно розглядати як спеціальні методичні прийоми контролю, внаслідок яких суб'єкти безпосереднього парламентського контролю мають змогу пасивно спостерігати за дотриманням законодавства в бюджетному процесі. Спеціальним методом безпосереднього парламентського контролю буде парламентське розслідування.

Контрольна функція Президента України в бюджетному процесі реалізується законодавчими і адміністративними заходами щодо будь-якого підконтрольного суб'єкта, котрі притаманні главі держави і теж можуть впливати на поведінку учасників бюджетного процесу. Для розмежування контрольних повноважень законодавчої й виконавчої влади відповідно до їх функцій в управлінні державою і компетенції в бюджетному процесі запропоновано встановити в БКУ повноваження з участі законодавчої (представницької) влади в розробці проектів бюджетів та інших попередніх документів відповідно до встановлених термінів, а органам виконавчої влади надати повноваження з контролю їх розробки (контроль, передуючий першій стадії бюджетного процесу), а також розгляду та затвердження бюджетів (другої стадії бюджетного процесу), розгляду та затвердження звітів про виконання бюджетів (контроль четвертої стадії бюджетного процесу). У свою чергу надати законодавчій (представницькій) владі повноваження з контролю термінів складання проектів бюджетів та їх виконання (контроль другої та третьої стадій бюджетного процесу). Це потребує уточнення статей 109, 114, 115 БКУ щодо повноважень суб'єктів загального бюджетного контролю в бюджетному процесі, які визначаються в Додатках до дисертації.

Для посилення контролю і відповідальності за дотриманням бюджетного законодавства місцевих органів виконавчої влади і органів місцевого самоврядування доведено необхідність розширення контрольних повноважень представницьких і виконавчих органів влади місцевого рівня щодо складання проекту місцевого бюджету, його розгляду і прийняття рішення, контролю за виконанням рішення про бюджет шляхом впровадження економічних і адміністративних заходів і звітності, що потребує змін у статтях 2, 51, 92, 93, 26, 117 БКУ, які запропоновано в Додатках до дисертації.

Розгляд ролі, завдань, функцій і повноважень щодо контролю за дотриманням бюджетного законодавства спеціалізованих органів бюджетного контролю привів до висновку про необхідність усунення неузгодженості і дублювання їх повноважень. На стадіях виконання та розгляду звітності про виконання бюджетів, повноваження по контролю поділяються між Казначейством і органами ДКРС. Казначейство встановлює єдині форми звітності за погодженням з Мінфіном і Рахунковою палатою і відповідає за стан поточного контролю бюджетної звітності, а органи ДКРС шляхом проведення аудиту визначають ефективність бюджетних програм, доцільність їх здійснення, попереджають та усувають порушення при виконанні бюджетів. Для удосконалення організаційної й методологічної системи бюджетного контролю запропоновано внесення змін в БКУ щодо правового становища Рахункової палати як вищого і незалежного органу бюджетного контролю, Міністерства фінансів України як керівника Головки КРУ, органів ДКРС і Казначейства.

Дисертантом дано оцінку організації зовнішнього і внутрішнього бюджетного контролю як системі, що складається з організації зовнішнього контролю за бюджетами з боку уповноважених контролюючих суб'єктів загальної та спеціальної компетенції, і внутрішнього контролю як елементу управління бюджетним процесом. Одним із шляхів поліпшення бюджетного контролю визнано необхідність удосконалення законодавства щодо повноважень Рахункової палати на всіх стадіях бюджетного процесу і за всіма видами бюджетів. Стосовно контрольної діяльності Мінфіну України доведено необхідність правового визначення його ролі у проведенні і організації внутрішнього бюджетного контролю і структуризації Державного казначейства та Державної контрольно-ревізійної служби України, що потребує доповнень статей 111–113 БКУ, які викладено в Додатках до дисертації.

Для запобігання правопорушенням у бюджетному процесі аналізуються норми чинного законодавства щодо засобів запобігання бюджетним правопорушенням. Ефективність контрольної діяльності запропоновано підвищити шляхом запровадження економічних заходів, які матимуть результативне значення за умови використання заходів примусу всіма контролюючими суб'єктами. До правових заходів запобігання правопорушень в бюджетному процесі віднесено впровадження різних видів аудиту в бюджетний процес і визначення сутності процедури проведення ревізій і перевірок.

Проведене дослідження дозволило науково обґрунтувати необхідність внесення змін до БКУ, які сформульовані в Додатках до дисертації, прийняття яких сприятиме удосконаленню правовідносин з бюджетного контролю в Україні.

СПИСОК ОПУБЛІКОВАНИХ ПРАЦЬ ЗА ТЕМОЮ ДИСЕРТАЦІЇ

Монографії, підручники, навчальні посібники:

1. Гетманець О. П. Бюджетний контроль: організаційно-правові засади : монографія / О. П.

Гетманець. Х. : Екограф, 2008. – 308 с.

2. Фомін Г. Ф. Фінансове право : навчальний посібник / Г. Ф. Фомін, О. П. Гетманець, Т. В. Сараскіна. Х. : Вид-во ХНУВС, 2000. 210 с.

3. Бандурка О. М. Бюджетне право України : підручник / О. М. Бандурка, О. П. Гетманець. – Х. : Вид-во ХНУВС, 2003. – 152 с.

4. Фінансове право : підручник / відп. редактор Гетманець О. П. / О. П. Гетманець. Х. : Еспада, 2008. 413 с.

Наукові статті, тези доповідей і наукових повідомлень

5. Гетманець О. Податок як основа формування державної власності / О. П. Гетманець // Вісник Нац. ун-ту внутр. справ. – 1999. – Вип. 9. С. 325–327.

6. Гетманець О. П. Фінансові санкції як засіб поповнення Державного бюджету України / О. П. Гетманець, А. В. Лебедь // Вісник Нац. ун-ту внутр. справ. – 2001. – Вип. 12. – Ч. 2. – С. 217–219.

7. Гетманець О. П. Принципи побудови сучасних бюджетно-правових відносин в Україні / О. П. Гетманець // Вісник Нац. ун-ту внутр. справ. 2001. № 16. С. 315–319.

8. Гетманець О. П. Предмет бюджетного права України / О. П. Гетманець // Вісник Нац. ун-ту внутр. справ. 2002. Вип. 20. С. 314–320.

9. Гетманець О. П. Зміст та значення категорії «бюджетне законодавство» у бюджетному праві / О. П. Гетманець // Вісник Нац. ун-ту внутр. справ. – 2004. – Вип. 25. – С. 360–365.

10. Гетманець О. П. Місце та завдання фінансового контролю в управлінні бюджетним процесом в Україні / О. П. Гетманець // Право і безпека. – 2005. Т. 4, 1 С. 112–115.

11. Бандурка О. М. Політичний аспект управління бюджетним процесом в Україні / О. М. Бандурка, О. П. Гетманець // Право і безпека. – 2005. – Т. 4. – № 3. – С. 10–14.

12. Гетманець О. П. Бюджетний контроль як різновид державного фінансового контролю / О. П. Гетманець // Право і безпека. – 2005. – Т. 4. – № 4. – С. 55–57.

13. Гетманець О. П. Принципи державного контролю в бюджетному процесі в Україні / О. П. Гетманець // Форум права. – 2006. № 1. С. 30–39. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.nbu.gov.ua/e-journals/FP/2006-1/06_gopubp.pdf.

14. Гетманець О. П. Організаційно-правові питання удосконалення системи контролюючих суб'єктів у бюджетному процесі / О. П. Гетманець // Право і безпека. 2006. Т. 5. № 5. С. 105–108.

15. Гетманець О. П. Напрямки удосконалення внутрішнього бюджетного контролю / О. П. Гетманець // Вісник господарського судочинства. – 2007. – № 14. – С. 91–94.

16. Гетманець О. П. Актуальні проблеми правового регулювання бюджетного контролю / О.

П. Гетманець // Підприємництво, господарство і право. 2008. № 6. С. 91–95.

17. Гетманець О. П. Організаційно-правові засади президентського бюджетного контролю / О. П. Гетманець // Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія Право. 2008. № 11. С. 381–383.

18. Гетманець О. П. Методологічні основи правового регулювання бюджетного контролю / О. П. Гетманець // Право і безпека. 2008. Т. 7. – № 2. С. 144–149.

19. Гетманець О. П. Проблеми вдосконалення контрольних повноважень Рахункової палати в бюджетному процесі / О. П. Гетманець // Форум права. 2009. № 1. С. 105–112. – [Електронний ресурс]. Режим доступу : <http://www.nbu.gov.ua/e-journals/FP/2009-1/09gorubp.pdf>.

20. Гетманець О. П. Правове регулювання контрольних повноважень Міністерства фінансів України в бюджетному процесі / О. П. Гетманець // Форум права. 2009. № 2. С. 30–39. – [Електронний ресурс]. Режим доступу : <http://www.nbu.gov.ua/e-journals/FP/2009-2/09gorvbp.pdf>.

21. Гетманець О. П. Напрямки вдосконалення нормативно-правового забезпечення бюджетного контролю / О. П. Гетманець // Вісник Харківського національного університету ім. В. Н. Каразіна. Серія : Право. 2009. № 841. Вип. 1(5). С. 146–150.

22. Гетманець О. П. Спеціалізований бюджетний контроль як засіб забезпечення законності в бюджетному процесі / О. П. Гетманець // Право і безпека. 2009. № 2. С. 148–154.

23. Гетманець О. П. Правове регулювання державного контролю за місцевими бюджетами / О. П. Гетманець // Право і суспільство. 2009. № 4. С. 53–57.

24. Гетманець О. П. Нормативно-правове забезпечення бюджетного контролю / О. П. Гетманець // Підприємництво, господарство і право. 2009. № 8. С. 158–161.

25. Гетманець О. П. Проблеми організаційно-правового забезпечення бюджетного контролю / О. П. Гетманець // Вісник ХНУВС. 2009. Вип. 45. С. 23–29.

26. Гетманець О. П. Место института правового регулирования бюджетного контроля в системе финансового права / О. П. Гетманець // Современный научный вестник. Серия: Экономика, Госуправление, Право. 2008. № 24 (50). – С. 85–89.

27. Гетманець О. Финансовый контроль как средство обеспечения бюджетной дисциплины / О. Гетманець // Українське адміністративне право: актуальні проблеми реформування : матеріали другої національної науково-практичної конференції. Суми. 2000. С. 16–21.

28. Гетманець О. П. Напрямки удосконалення бюджетного законодавства України / О. П. Гетманець // Бюджетно-податкова політика: теорія, практика, проблеми : збірник доповідей. – Ірпінь : Національний університет ДПС України. 2003 – С. 326–327.

29. Гетманець О. П. Дотримання норм бюджетного законодавства як гарантія економічної безпеки / О. П. Гетманець // Шлях України до економічної безпеки : матеріали науково-практичної

конференції. Х. : НУВС. 2004. С. 25–30.

30. Гетманець О. П. Законодавче забезпечення контрольної функції органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування в управлінні бюджетним процесом в Україні / О. П. Гетманець // Стан та проблеми трансформації фінансів та економіки регіонів у перехідний період : збірник наукових праць 3-ої міжнародної науково-практичної конференції. Хмельницький, Чернівці-Букрек. 2005. Ч. 1. С. 64–69.

31. Гетманець О. П. Методи державного контролю бюджетного процесу / О. П. Гетманець // Науковий потенціал світу – 2005 : матеріали II міжнародної науково-практичної конференції. – Дніпропетровськ : Наука і освіта. 2005. Т. 14. Право. С. 16–19.

32. Гетманець О. П. Європейський досвід організації державного фінансового контролю бюджетного процесу / О. П. Гетманець // Наука і освіта 2005 : матеріали VIII міжнародної науково-практичної конференції. Дніпропетровськ. 2005. Т. 47. Право. С. 16–18.

33. Гетманець О. П. Правовий статус контролюючих суб'єктів в бюджетному процесі в Україні / О. П. Гетманець // Современные направления теоретических и прикладных исследований. Одесса. 2007. Т. 12. Юридические и политические науки. Государственное управление. С. 39–42.

34. Гетманець О. П. Мета і завдання бюджетного контролю / Гетманець О. П. // Современные направления теоретических и прикладных исследований. Одесса : Черноморье. 2008. Т. 14. Юридические и политические науки. С. 15–20.

35. Гетманець О. П. Генезис бюджетного контролю в Україні / О. П. Гетманець // Держава і право: проблеми становлення і стратегія розвитку. Суми. 2008. Ч. 1. С. 6–8.

36. Гетманець О. П. Проблемы правового регулирования направлений усовершенствования бюджетного контроля / О. П. Гетманець // Perspektywiczne opracowania nauki i techniki. – 2008 : materiały IV międzynarodowej naukowo-praktycznej konferencji. – Prezenysi. Nauka i stadia . – 2008. – Volume 9. Historia. Pravo. – С. 52–55.

37. Гетманець О. П. Стандарти державного бюджетного контролю як правові чинники вдосконалення бюджетних відносин у фінансовій сфері національної економіки / О. П. Гетманець // Фінансова сфера та її роль у зростанні конкурентних переваг національної економіки: матеріали міжнародної науково-практичної конференції. Ірпінь : Національний університет ДПС України. – 2009. Ч. 2. С. 345–349.

АНОТАЦІЇ

Гетманець О. П. Правове регулювання бюджетного контролю в Україні. Рукопис.

Дисертація на здобуття наукового ступеня доктора юридичних наук за спеціальністю 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право. Харківський

національний університет внутрішніх справ, Харків, 2009.

Дисертація присвячена удосконаленню організаційно-правових засад бюджетного контролю в Україні. Охарактеризовано стан наукової розробки проблеми, сформульоване поняття бюджетного контролю, визначено його сутність, мета завдання і значення, принципи, види, методи нормативно-правові основи і організаційну структуру. З'ясовано правові засади діяльності суб'єктів загального і спеціалізованого бюджетного контролю в Україні. Охарактеризовано особливості організації зовнішнього і внутрішнього бюджетного контролю. Сформульовано рекомендації щодо удосконалення правового регулювання бюджетного контролю.

Ключові слова: бюджет, бюджетний контроль, фінансовий контроль, бюджетний процес, учасники бюджетного процесу, контрольні повноваження, організаційно-правове забезпечення.

Гетманець О. П. Правовое регулирование бюджетного контроля в Украине. Рукопись.

Диссертация на соискание ученой степени доктора юридических наук по специальности 12.00.07 – административное право и процесс; финансовое право; информационное право. Харьковский национальный университет внутренних дел, Харьков, 2009.

Диссертация посвящена анализу организационно-правовых основ бюджетного контроля в Украине. В работе исследовано состояние научной разработки проблемы, сформулировано понятие бюджетного контроля. Бюджетный контроль рассматривается как разновидность государственного финансового контроля, который осуществляется на всех стадиях бюджетного процесса и уровнях бюджетной системы. Уточнены принципы и место бюджетного контроля в системе финансового права. Определены методологические элементы системы бюджетного контроля, организационная структура и нормативно-правовая база.

Анализ правового положения и полномочий контролирующих субъектов в бюджетном процессе приводит к выводу о необходимости размежевания их контрольных полномочий по стадиям бюджетного процесса согласно принципу разделения функций органов государственной власти в управлении, и в частности, в бюджетном процессе. Рассматривается контрольная компетенция субъектов общего и специализированного государственного бюджетного контроля.

В диссертации доказывается, что в зависимости от характера отношений подконтрольного и контролирующего субъекта складывается система внешнего и внутреннего бюджетного контроля. Внешний бюджетный контроль осуществляется органами государственного финансового контроля во главе с высшим и независимым от исполнительной власти субъектом, которым может быть Счетная палата, с отделениями на местах, а внутренний бюджетный контроль реализуется через полномочия участников бюджетного процесса, выполнение которых контролируются распорядителями бюджетных средств. Охарактеризованы особенности организации внешнего и внутреннего бюджетного контроля. Для усовершенствования процедуры контроля предложены

мероприятия, направленные на предупреждение бюджетных правонарушений. В диссертации сформулированы конкретные предложения по внесению изменений и дополнений в Бюджетный кодекс Украины.

Ключевые слова: бюджет, бюджетный контроль, финансовый контроль, бюджетный процесс, участники бюджетного процесса, контрольные полномочия, организационно-правовое обеспечение.

Getmanets O.P. Law Regulation of Budgetary Control in Ukraine. – Manuscript.

Dissertation on getting of scientific degree of Doctor of Juridical Sciences on specialization 12.00.07 – Administrative Law and Process; Financial Law; Informative Law. – Kharkov National University of Internal Affairs, Kharkov, 2009.

Dissertation is devoted to the improvement of organization and law bases of budgetary control in Ukraine. The state of scientific development of problem, formulated notion of «budgetary control», is described, definite his essence, purpose of task and value, principles, kinds, methods normative-legal frameworks and organizational structure. The legal frameworks of activity of subjects of general and specialized budgetary control found out in Ukraine. The features of organization of external and internal budgetary control are described. In dissertation concrete suggestions on bringing of amendments and supplements in the Budgetary code of Ukraine.

Keywords: budget, budgetary control, financial control, budgetary process, participants of budgetary process, control plenary powers, organization and law guarantee.