

УДК 336.148

О.П. ГЕТМАНЕЦЬ, канд. екон. наук,
доц., Харківський національний університет вну-
трішніх справ

ПРИНЦИПИ ДЕРЖАВНОГО КОНТРОЛЮ В БЮДЖЕТНОМУ ПРОЦЕСІ

Ключові слова: державний контроль, бюджет-
ний процес

Принцип – це одна з фундаментальних філософських категорій, що використовується для характеристики суспільних відносин у будь якій сфері діяльності, до якої належить і контроль в бюджетному процесі. У дослідників існує думка, що у теоретичному, методологічному та практичному аспекті принципи державного контролю, поки ще розроблені недостатньо [1]. У перекладі з латинського «принцип» (principium) означає основа, начало, і у філософському тлумаченні розглядається, як основне положення, передумова [2, с.363]. Визначення принципів державного контролю взагалі, та в бюджетному процесі, зокрема, має найважливіше значення для формування, узгодженості та функціонування всіх елементів, які складають контрольний механізм за дотримання бюджетного законодавства.

Конституція України визначає основні положення побудови бюджетної системи; це - справедливий та неупереджений розподіл суспільного багатства між громадянами та територіальними громадами, виключно законодавче та цільове регулювання видатків держави на загальносуспільні потреби, збалансованість бюджету, звітність та прозорість бюджету (ст.95). Також у статті 7 Бюджетного кодексу України (далі - БК) «Принципи бюджетної системи України» встановлюється перелік принципів, на яких ґрунтується бюджетна система України [3]. До них належать наступні принципи: єдності бюджетної системи, збалансованості, самостійності, повноти, обґрунтованості, ефективності, субсидіарності, цільового викорис-

тання бюджетних коштів, справедливості та неупередженості, публічності та прозорості, відповідальності учасників бюджетного процесу. Розглядаючи зміст названих принципів законодавець надає тлумачення не тільки принципам бюджетної системи, а і відноснонам щодо формування бюджетів, їх складу, бюджетного устрою, бюджетного процесу та бюджетного контролю. На ці не узгодженості статі 7 БК вказується у Коментарі до Бюджетного кодексу України [4, с.24]. Отже, зміст 7-ї статті БК виходить за рамки відносин визначених її назвою, тобто принципів бюджетної системи, і охоплює принципи діяльності, що пов'язана із складанням, розглядом, затвердженням бюджетів, їх виконанням та контролем, тобто бюджетним процесом. Враховуюче вищевикладене, правильно було б виправити вказані неузгодженості і змінити назву статті з «Принципів бюджетної системи України» на «Принципи бюджетної системи та бюджетного процесу в Україні», що відповідає її змісту. До того ж, налагодження контролю бюджетного процесу має важливе, актуальне та самостійне значення на всіх його стадіях. Згідно з ст.26 БК внутрішній фінансовий контроль повинен здійснюватися на всіх стадіях бюджетного процесу, що потребує більш детального визначення основних положень та умов його організації. Контроль за дотриманням бюджетного законодавства, як внутрішній так і зовнішній, з боку різних уповноважених контролюючих суб'єктів, необхідне для забезпечення результативності та законності діяльності учасників бюджетного процесу, попередження бюджетних правопорушень и злочинів. Проте у бюджетному законодавстві передумовам державного контролю на всіх стадіях бюджетного процесу не приділяється достатнього значення. У загальних положеннях БК законодавець визначає необхідним контроль тільки за виконанням бюджетів [3, ст.2, п.12] і не дає його визначення та умов організації.

Оскільки контроль у бюджетному процесі є важливим напрямком державного фінансового контролю та складовою державного

управління у фінансово-бюджетній сфері, то на нього поширюються принципи притаманні державному управлінню в цілому. В теорії управління принципи розглядаються як закономірність, взаємозв'язок системи онтологічних елементів, що характеризуються об'єктивністю та універсальністю, вважають фахівці [5, 6]. В юридичній науці, відмітив дослідник контролю та нагляду у державному управлінні В.М. Гаращук, під принципами контролю розуміють розроблені з урахуванням досягнень науки управління і втілені в практику організаційні та правові основи організації і здійснення контролю, що забезпечують його результативність [7, с.149].

На підставі аналізу точок зору науковців відносно визначення принципів державного контролю взагалі та принципів бюджетної системи та бюджетного процесу, встановлених БК, завданням даної статті є спроба вперше визначити принципи державного контролю в бюджетному процесі на підставі нового концептуального підходу до його організації, як складовою регулювання бюджетним процесом, що необхідно для виправлення неузгодженості бюджетного законодавства щодо організації і впровадження в практику заходів для ефективного управління бюджетною діяльністю. *Отже, потрібно* на законодавчому рівні встановити принципи контролю, як діяльності, пов'язаною з складанням, розглядом, затвердженням, виконанням бюджетів, що складають бюджетну систему України.

Лімська Декларація керівних принципів контролю (прийнята на IX Конгресі Міжнародної організації контрольних органів (INTOSAI) у жовтні 1977 року визнає контроль обов'язковим елементом управління і підкреслює, 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 корегуючих заходів, а в окремих випадках притягти винних до відповідальності,

отримати компенсацію за заподіяну державі шкоду або вжити заходів для запобігання або скорочення таких порушень у майбутньому [8]. Контроль бюджетного процесу належить до основних напрямків державного фінансового контролю у країнах ЄС, де роботі по удосконаленню законодавчих та методологічних засад його здійснення надається велике значення. Досвід та рекомендації країн ЄС щодо принципів контролю доцільно, на нашу думку, враховувати при визначенні принципів контролю бюджетного процесу.

Вважаю, що встановлені статтею 7 БК принципи ефективності, цільового використання бюджетних коштів, публічності та прозорості визначають підстави здійснення бюджетного процесу і відповідають вимогам щодо організації його контролю, які пред'являються до країн ЄС. Проте, контрольна діяльність, що здійснюється на всіх стадіях бюджетного процесу та рівнях бюджетної системи до того ж здійснюється з метою припинення порушень та притягнення до відповідальності винних осіб. Крім названих принципів на це націлене *принцип відповідальності учасників бюджетного процесу* (п.11 ст.7 БК), який встановлює, що кожен учасник бюджетного процесу несе відповідальність за свої дії, або бездіяльність на кожній стадії бюджетного процесу. Для реалізації цього принципу у БК затверджені контрольні повноваження учасників бюджетного процесу та органів фінансового контролю, вводиться поняття бюджетне правопорушення та відповідальність за бюджетні правопорушення. Тому, на нашу думку, цей принцип розумно було визначити у п.11 ст.7 БК як «принцип контролю та відповідальності учасників бюджетного процесу».

Законодавство України не передбачає механізму відшкодування втрачених державних ресурсів та юридичної відповідальності посадових осіб за порушення фінансової дисципліни, протистояння діям контролюючих органів та недотримання строків зберігання або знищення фінансових документів при здійсненні зовнішнього та внутрішнього контролю бюджетного процесу, тому для усу-

нення цих прогалин пропонуємо викласти цей принцип в іншій редакції, шляхом внесення змін до п.11 ст.7 БК. Тобто, остаточна редакція пропонується така:

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, що наділені контрольними повноваженнями, несуть юридичну відповідальність за свої діяння, під час здійснення бюджетного контролю і обв'язуються відшкодувати збитки в наслідок неправомірних дій проти підконтрольних суб'єктів. Розпорядники бюджетних коштів, керівники бюджетних установ відповідають за ефективне управління бюджетними коштами, дотримання бюджетного законодавства та контроль руху бюджетних коштів і повинні відшкодувати матеріальні збитки в наслідок своїх неправомірних дій, або бездіяльності, що привели до шкоди заподіяної державі.

Однак, контроль як діяльність уповноважених суб'єктів, що здійснюється в бюджетному процесі разом з виконанням основних функцій, базується і на принципах притаманних контролю, як чиннику законності, дисципліни та стабільності в управлінні. Бюджетний процес – це специфічний юридичний процес, який в встановленому законом порядку регулює діяльність учасників бюджетного процесу щодо відтворення та послідовного проходження однакових стадій бюджетами всіх рівнів, тобто по управлінню бюджетною системою. Тому до принципів, які є передумовою організації контрольної діяльності в бюджетному процесі, вважаю доцільно додати такі:

Законність. Сутність законності у контролі бюджетного процесу полягає в тому, що з одного боку, всі контролюючи суб'єкти при виконанні своїх повноважень повинні неухильно дотримуватися положень законодавчих актів, не зловживати наданими повноваженнями, а з іншого, підконтрольні суб'єкти бути впевнені у своїй недоторканності, мати гарантії щодо реалізації свого

правового статусу та невідворотності юридичної відповідальності за будь яке правопорушення.

Проте, прогалини у бюджетному законодавстві щодо його контролю не встановлюють необхідних передумов законності. Так, відповідно статті 114 БК не можливо окреслити контрольну компетенцію Верховної Ради Автономної Республіки Крим та інших відповідних рад у сфері контролю за дотриманням бюджетного законодавства, які здійснюють, як встановлює норма – «контроль за виконанням рішення відповідної ради про бюджет» та інші бюджетні повноваження, тобто тільки за виконанням прийнятого бюджету. Правова норма не надає тлумачення особливостям контрольної компетенції представницьких органів влади відносно строків, порядку, видів, форм проведення контрольних заходів, притягнення до відповідальності за невиконання бюджетів відповідних суб'єктів, тобто організацію так званого «горизонтального контролю». А згідно з статтею 115 БК, виконавчі органи влади здійснюють контроль по вертикалі, тобто вище стоячі учасники бюджетного процесу контролюють нижче стоячих щодо відповідності бюджетному законодавству показників затверджених бюджетів та інші показники, що порушує принцип самостійності бюджетної системи. До того ж, відсутні контрольні повноваження у бюджетному процесі громадськості, які закладені Конституцією України.

Отже, проголосити законність та забезпечити її у суспільстві, а також у бюджетному процесі складна задача. Для реалізації принципу законності потрібно, щоб не тільки представницькі органи влади всіх рівнів контролювали виконавчі органи, а також і виконавчі органи влади мали право контролю та прийняття відповідного впливово рішення по його результатам у ході здійснення бюджетного процесу. Доцільно було б також розмежувати та закріпити у БК бюджетні та контрольні повноваження представницьких та виконавчих органів влади по стадіям бюджетного процесу. Так виникнуть узгоджувані процедури, які будуть надавати шляхи до

компромісу, законного пошуку оптимальному варіанту вирішення проблем у бюджетному процесі.

Принцип законності є головним, базовим принципом, з яким пов'язані і на підставі якого складаються інші принципи контролю бюджетного процесу.

Раціональність. Раціональність у філософському значенні використовується для характеристики розумної, доцільної діяльності [2, с.386]. Раціональність у контролі бюджетного процесу визначає чітко обумовлені та розподілені повноваження суб'єктів контролю по видам контролю, визначені міжнародні стандарти в організації контрольної діяльності, предмети та об'єкти контролю, показники результатів контролю.

Достовірність. Цей принцип має важливе значення для отримання достовірної та об'єктивної інформації про стан підконтрольного об'єкту у бюджетному процесі. Значення цього принципу у тому, що він разом з вищеназваними, сприяє встановленню бюджетної дисципліни і надає право органам фінансового контролю, правоохоронним органам, тільки у разі достовірних фактів, неупереджено, при виявленні порушень застосувати відповідні правові санкції.

Професійність. Дієвість контролю на всіх стадіях бюджетного процесу залежить від професіоналізму контролерів. Цей принцип передбачає наявність високої фахової підготовки у суб'єктів контрольних відносин.

Незалежність. Контролери у здійсненні повноважень керуються законом і ніхто не має право втручатися в їх діяльність, або впливати на неї. Підпорядкованість органів контролю повинна забезпечувати його організованість, узгодженість процедури контролю, плідне управління системою контролю та контролюючим об'єктом, але кожен окремий суб'єкт контролю відповідно до закону має право на власне, об'єктивне, професійне та незалежне рішення щодо результатів контролю.

Принцип взаємодії. Цей принцип визначає, що контролюючі суб'єкти діють погоджено, не дублюють повноваження а раціо-

нально розподіляють між органами та посадовими особами, а також взаємодіють з правоохоронними органами, судовими, громадськістю. Питання взаємодії контролюючих суб'єктів та правоохоронних органів остаточно не врегульовані відповідними нормативними актами. Питання взаємодії торкається також контролю бюджетної діяльності з боку судових органів. Учасники бюджетного процесу при формуванні бюджетів складають угоди, які при спірних питаннях розглядаються в господарському суді. Господарський суд здійснює судовий контроль за виконанням рішень, що має значення для розподілу спірних бюджетних асигнувань в процесі виконання бюджетів.

Принцип допомоги. Основним завданням контролюючого суб'єкту є не пошук порушень та покарання винних, а допомога підконтрольному учаснику бюджетного процесу в подоланні недоліків в його роботі. Оскільки контроль в управлінні бюджетним процесом переслідує мету підтримання законності, встановлення правопорядку у бюджетній діяльності, то саме допомога, а не репресії слід вважати найбільш цінними для держави та суспільства в цілому.

Результативність у контролі бюджетного процесу має підсумкове значення, але повинна відбуватися постійно. Процес контролю відбувається не за ради процесу, а за ради оцінки діяльності на відповідність результатів встановленим завданням та планам.

Запропонований перелік принципів можливо продовжити, але надані є важливими для здійснення стабільного, ефективного бюджетного процесу і контрольної діяльності.

Отже, враховуючи, що бюджетний процес повинен постійно відтворюватися шляхом організованого, закономірного впливу суб'єкта управління на об'єкт управління у визначених напрямках і з заданою цілю, а контроль є функцією управління та самостійною стадією управлінської діяльності, вважаємо, що визначені ст.7 БК принципи, які побудовані з урахування загальних засад бюджетної системи, потребують доповнення

та уточнення щодо бюджетного процесу та його складової контролю, шляхом внесення змін у діюче бюджетне законодавство. Пропонуємо ст.7 БК відповідно встановлених принципів, які разом складають першооснову, основні, вихідні положення, що визначають дієздатність бюджетної системи, бюджетного процесу і його контролю озаглавити «Принципи бюджетної системи та бюджетного процесу», а також означити п.11 ст.7 БК, як принцип контролю та відповідальності учасників бюджетного процесу і доповнити наданими поясненнями. З урахуванням особливостей контрольної діяльності у бюджетному процесі визначити та надати тлумачення принципам державного контролю в бюджетному процесі: законності, відповідальності учасників бюджетного процесу, раціональності, достовірності, професійності, незалежності, взаємодії, допомоги та результативності, які надати у проекті Закону України «Про державний контроль за дотриманням бюджетного законодавства та відповідальність за бюджетні правопорушення» проект, якого знаходиться на розгляді у Верховній Раді України.

ЛІТЕРАТУРА

1. Кочерин Е.А. Основы государственного

управленческого контроля. -М.: Информ.-издат. дом «Филин», 2000. -С.15.

2. Философский энциклопедический словарь. -М.: ИНФРА-М., 2000.

3. Бюджетний кодекс України // ВВР України. -2001. -№ 37-38. -Ст.189.

4. Научно-практичний коментар Бюджетного кодексу України // Бюлетень законодавства та юридичної практики України. - 2003. -№ 10. -416 с.

5. Атаманчук Г.В. Государственное управление (организационно функциональные вопросы): Учебное пособие. -М.: Экономика, 2000. -С.296.

6. Рябченко О.П. Держава і економіка: адміністративно-правові аспекти взаємовідносин: Монографія /За заг. ред. О.М. Бандурки. -Харків: Вид-во Ун-ту внутр. справ, 1999. -С.30.

7. Гаращук В.М. Теоретико-правові проблеми контролю та нагляду у державному управлінні: Дис... докт. юрид. наук. -Харків, 2003. -540 с.

8. Лімська декларація керівних принципів контролю, прийнята ІХ Конгресом Міжнародної організації віщих контролюючих органів (ІНТОСАЙ) в 1977 році /Міністерство фінансів України [Електронний ресурс]. - Режим доступа: <http://www.minfin.gov.ua>.

Гетманець О.П. Принципи державного контролю в бюджетному процесі // Форум права. -2006. -№ 1. -С.20-24 [Електронний ресурс]. -Режим доступу: <http://www.nbuv.gov.ua/e-journals/FP/2006-1/06gopvbp.pdf>

Запропоновані принципи державного контролю в бюджетному процесі на підставі нового концептуального підходу до його організації, як складової регулювання бюджетним процесом.

Гетманець О.П. Принципы государственного контроля в бюджетном процессе

Предложены принципы государственного контроля в бюджетном процессе на основе нового концептуального подхода к его организации, как составляющей регулирования бюджетным процессом.

Getmanets O.P. Principle of the state control in budgetary process

Principles of the state control in budgetary process are offered on the basis of the new conceptual approach to its organization, as making regulations by budgetary process.