

О. О. КОТИРЛО, Т. П. СТЕФАНОВСЬКИЙ

Оксана Олександрівна Котирло, кандидат економічних наук, доцент, викладач Інституту кримінально-виконавчої служби

Тарас Петрович Стефановський, здобувач Національної академії внутрішніх справ

ПРАВОВІ ЗАСАДИ БЮДЖЕТНОГО КОНТРОЛЮ

У сучасних умовах особливої актуальності набуває створення та забезпечення правового кола ефективної бюджетної системи, метою якого є забезпечення законності раціонального управління ресурсами та їх цільового використання, удосконалення управління грошовими потоками для підтримання необхідного рівня платоспроможності. Водночас цей процес неможливий без ефективної системи нагляду та контролю кожної складової бюджету. Сам бюджетний контроль дає можливість оцінити та перевірити результативність функціонування бюджетної системи, виявити її недоліки та здійснити ефективне й своєчасне бюджетне регулювання. Тому тематика бюджетного контролю є досить актуальною і потребує детального розгляду.

Питання державного контролю викладено у працях таких вчених, як В. Б. Авер'янов, М. Д. Білик, Ю. П. Битяк, Л. К. Воронова, О. М. Горбунова, О. П. Гетьманець, О. Ю. Грачова, І. П. Голосніченко, Р. А. Калужний, М. В. Карасьов, М. П. Кучерявенко, Л. В. Коваль, В. І. Семчик, В. Ф. Сіренко, В. М. Шаповал, Ю. С. Шемшученко та інших.

Так, на думку О. П. Гетьманець, бюджетним контролем є комплексна і цілеспрямована система економіко-правових заходів бюджетної системи України уповноважених контролюючих суб'єктів, яка спрямована на забезпечення законності та ефективності дій учасників під час укладення, розгляду, затвердження бюджетів, виконання та внесення змін, звітування про виконання бюджетів, тобто на стадіях бюджетного процесу¹.

М. Д. Білик пише, що бюджетне контролювання слугує базою для здійснення бюджетного регулювання і покликане забезпечувати перевірку та оцінювання результативності реалізації процесу бюджетування².

Водночас у зв'язку з реформуванням економіки країни та, відповідно, постійними змінами законодавства, питання правових засад бюджетного контролю залишається відкритим і актуальним та потребує подальшого розгляду й дослідження, особливо в контексті визначення і регулювання показників бюджетного контролю.

Метою даної статті є обґрунтування сутності процесу бюджетного контролю як ефективного елементу державного регулювання у сфері фінансів, показників бюджетного контролю та правових засад їх визначення.

У сучасних умовах реформування економіки для виконання функцій та завдань, визначених Конституцією України, державі потрібні матеріальні ресурси, які мають грошове вираження в умовах ринкової економіки в сфері товарно-грошових відносин. Держава їх має одержувати із централізованих фондів – бюджетів, що є в їх розпорядженні³.

Бюджет необхідний як державі, так і всім органам місцевого самоврядування, що здійснюють владні повноваження на відповідній території. Він є централізованим фондом, з якого протягом певного періоду можна фінансувати потреби, пов'язані з повсякденною діяльністю⁴.

Згідно зі ст. 2 Бюджетного кодексу України під бюджетом слід розуміти план формування та використання фінансових ресурсів для забезпечення завдань і функцій, які здійснюються відповідно органами державної влади, органами влади Автономної Республіки Крим, органами місцевого самоврядування протягом бюджетного періоду⁵.

Оскільки в процесі руху грошових коштів держави виникають товарно-грошові відносини, то з метою належного їх використання необхідний контроль. Отже, можна сказати, що товарно-грошові процеси під час формування та використання грошових фондів держави та місцевих органів самоврядування є об'єктом бюджетного контролю. До елементів системи бюджетного контролю можна віднести (рис. 1), погоджуючись із Н. Д. Чалою⁶, предмет, методи контролю бюджетного процесу, суб'єкт та об'єкт контролю, показники ефективності бюджетного контролю.

Залежно від часу проведення контролю розрізняють наступні види бюджетного контролю⁷: попередній, поточний, наступний. Так, попередній бюджетний контроль проходить на початкових етапах розробки та прийняття бюджетного і податкового законодавства. Він має характер затвердження. Поточний бюджетний контроль здійснюється протягом бюджетного року на третьому етапі бюджетного процесу, тобто, в процесі виконання бюджетів. Наступний бюджетний контроль проводять на завершальній стадії бюджетного процесу, після закінчення звітного періоду.



Рис. 1. Елементи системи бюджетного контролю*
* – власна розробка

Коефіцієнтну методичку визначення показників на цих етапах подає В. Симоненко⁸. Він пропонує визначати коефіцієнти результативності, дієвості контролю та окупності роботи контролера. Так, розрахунок коефіцієнта результативності контролю за формулою він пропонує здійснювати за формулою:

$$K_p = \frac{O_n}{O_p}$$

де K_p – коефіцієнт результативності контролю;

O_n – обсяг нецільового використання бюджетних коштів, виявлений за результатами контрольного заходу;

O_p – обсяг коштів, підданих перевірці.

Коефіцієнт дієвості контролю – за формулою:

$$K_{ДК} = \frac{O_{сф}}{O_n}$$

де $K_{ДК}$ – коефіцієнт дієвості контролю;

$O_{сф}$ – обсяг коштів, повернутих до Державного бюджету за результатами контрольних заходів;

O_n – обсяг нецільового використання бюджетних коштів, виявлений за результатами контрольних заходів.

Коефіцієнт окупності роботи контролера – за формулою:

$$K_{ОР} = \frac{O_{сф}}{O_{квк}}$$

де $K_{ОР}$ – коефіцієнт окупності роботи контролера,

$O_{сф}$ – обсяг коштів, повернутих до Державного бюджету за результатами контрольних заходів, з розрахунку на одного контролера;

$O_{квк}$ – обсяг коштів, витрачених на утримання контролера.

Слід зауважити, що це є авторська коефіцієнтна методика оцінки показників ефективності бюджетного контролю. З метою впорядкованого визначення цих показників та порівняння їх на міжнародному рівні застосовують бальну методику, яка полягає у виставленні балів за різними параметрами контролю і являє собою комплексну систему моніторингу, що дає змогу оцінювати ефективність бюджетного контролю країни за різні періоди часу. Так, згідно з цією системою оцінювання ефективності⁹ розрізняють показники ефективності бюджетного контролю. Їх визначення полягає в бальній оцінці параметрів показників.

При визначенні показника ефективності засобів контролю за фондом заробітної плати будь-які зміни, що їх необхідно внести до бази даних персоналу, потрібно здійснювати своєчасно, шляхом підготовки доповіді про зміну та мають привести до відстеження операцій при аудиті. При цьому аудит фонду заробітної плати має проводитися на регулярній основі для виявлення фіктивних працівників, доповнення даних, яких не вистає, та визначення недоліків у системі контролю.

Показник конкуренції, ефективності витрачання коштів та контролю у сфері закупівель включає внутрішній контроль, що здійснюється відомствами-виконавцями, та зовнішній контроль, що здійснюється зовнішніми аудиторами. У добре налагодженій системі закупівель участь заінтересованих осіб використовується як частина системи контролю через створення чіткої відрегульованої процедури, що дає змогу вносити скарги та вчасно вирішувати проблеми за поданням учасників з приватного сектора. Доступ до цієї процедури та інформація про скарги допомагає заінтересованим особам брати участь у здійсненні контролю за системою.

Показник ефективності внутрішнього контролю для витрат, не пов'язаних із заробітною платою, характеризується тим, що: базується на оцінці ризиків та засобах контролю, необхідних для управління ризиками; включає в себе всеохоплюючий та економічно ефективний набір методів контролю; є зрозумілим та поширеним; його обчислюють лише за дійсно надзвичайних обставин. Свідчення про ефективність системи внутрішнього контролю мають надходити від урядових фінансових контролерів, регулярних внутрішніх та зовнішніх аудитів або інших обстежень, що організовуються керівництвом.

Показник контролю вчасності та регулярності звіряння рахунків характеризується підготовкою надійної звітності з фінансової інформації на основі постійної перевірки та підтвердження практики ведення записів бухгалтерами як важливого елементу внутрішнього контролю та основу для доброякісної інформації для керівництва та зовнішніх звітів. Вчасне й часте звіряння даних із різних джерел є фундаментально важливим для надійності інформації.

Важливим свідченням ефективності контролю є показник ефективності контролю сфери застосування, характеру та життя заходів за результатами зовнішнього аудиту. Оцінку визначення даного показника, тобто акти аудиту, включають до безпосередньої фінансово-господарської діяльності як рекомендації усунення недоліків. Сфера застосування зовнішнього аудиту має включати охоплення позабюджетних фондів та автономних відомств.

Таким чином, комплексна оцінка ефективності показників бюджетного контролю дасть змогу отримати потрібну інформацію державним органам влади з метою підвищення ефективності використання бюджетних коштів, посилення контролю за формуванням і витрачанням бюджетних коштів, виявлення резервів для залучення коштів у бюджет, а також при прийнятті ефективних рішень в процесі формування і здійснення фінансової політики держави.

Так, до органів, які здійснюють бюджетний контроль в Україні, згідно з ЗУ «Про основні засади здійснення державного фінансового контролю в Україні»¹⁰ належать: центральний орган виконавчої влади, що забезпечує формування державної бюджетної політики, органи, що здійснюють казначейське обслуговування бюджетних коштів, органи державного фінансового контролю; центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері запобігання та протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, або фінансуванню тероризму та інші.

Верховна Рада має наступні повноваження у сфері контролю над бюджетним законодавством¹¹: визначає основні напрями бюджетної політики; розглядає проект та приймає закон про Державний бюджет України; вносить зміни до закону про Державний бюджет України; розглядає річний звіт про виконання закону про Державний бюджет України; здійснює контроль щодо використання кредитів (позик), що залучаються державою від іноземних держав, банків і міжнародних фінансових організацій; здійснює контроль за діяльністю Рахункової палати щодо виконання нею повноважень, визначених законом.

Комітет Верховної Ради України з питань бюджету у сфері контролю здійснює¹²: підготовку питання щодо основних напрямів бюджетної політики на наступний бюджетний період та попередній розгляд проекту закону про Державний бюджет України; надає до поданих на розгляд Верховної Ради України законопроектів висновки щодо їх впливу на показники бюджету та відповідності законам, що регулюють бюджетні відносини; здійснює попередній розгляд річного звіту про виконання закону про Державний бюджет України та підготовка проекту рішення щодо цього звіту для розгляду Верховною Радою України; попередньо розглядає інформацію Кабінету Міністрів України, Міністерства фінансів України, Казначейства України, інших центральних органів виконавчої влади про стан виконання закону про Державний бюджет України протягом відповідного бюджетного періоду; здійснює взаємодію з Рахунковою палатою (включаючи попередній розгляд висновків і пропозицій Рахункової палати щодо результатів контролю за дотриманням бюджетного законодавства).

Повноваженнями Рахункової палати з контролю за дотриманням бюджетного законодавства є наступні¹³: здійснює контроль за надходженням та використанням коштів Державного бюджету України, у тому

числі за утворенням, обслуговуванням і погашенням державного боргу, ефективністю управління коштами державного бюджету, використанням коштів місцевих бюджетів у частині трансфертів, що надаються з державного бюджету; подає Верховній Раді України висновки про стан виконання закону про Державний бюджет України, а також пропозиції щодо усунення порушень, виявлених у звітному бюджетному періоді.

Міністерство фінансів України визначає основні організаційно-методичні засади та дає оцінку функціонуванню систем внутрішнього контролю і внутрішнього аудиту, якщо інше не передбачено законодавством, координує та спрямовує діяльність органів виконавчої влади, уповноважених на проведення контролю за дотриманням бюджетного законодавства¹⁴.

Казначейство України має наступні повноваження з контролю за дотриманням бюджетного законодавства¹⁵: контроль за веденням бухгалтерського обліку всіх надходжень і витрат державного бюджету та місцевих бюджетів, складанням та поданням фінансової і бюджетної звітності; контроль за бюджетними повноваженнями при зарахуванні надходжень бюджету; відповідність кошторисів розпорядників бюджетних коштів показникам розпису бюджету.

Органи державного фінансового контролю з контролю за дотриманням бюджетного законодавства мають наступні повноваження в сфері бюджетного контролю¹⁶: здійснення контролю за цільовим та ефективним використанням коштів державного бюджету та місцевих бюджетів; веденням бухгалтерського обліку, а також складанням фінансової і бюджетної звітності, паспортів бюджетних програм та звітів про їх виконання (у разі застосування програмно-цільового методу у бюджетному процесі), кошторисів та інших документів, що застосовуються в процесі виконання бюджету; станом внутрішнього контролю та внутрішнього аудиту в розпорядників бюджетних коштів.

Центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері державного фінансового контролю, щомісячно надає Верховній Раді України, Кабінету Міністрів України та Міністерству фінансів України звіти про узагальнені результати контролю за дотриманням бюджетного законодавства.

Водночас можна зазначити, що сфера бюджетного контролю згідно із законодавством є досить відповідальною, органи державної влади постійно здійснюють моніторинг бюджету з метою цільового використання коштів та своєчасних повних надходжень до бюджету.

Як висновок можна зазначити, що в процесі оцінки ефективності бюджетного контролю в Україні існує ряд суттєвих проблем, зокрема: недостатність профілактичної спрямованості контрольних дій; недосконалі методики визначення ефективності використання бюджетних коштів; неефективне налагодження механізму виконання положень законів щодо відповідальності за перешкодження контрольним діям.

Для вирішення цих проблем із метою побудови ефективної системи бюджетного контролю в сучасних умовах реформування економіки та пріоритетного вступу до ЄС можна запропонувати напрями подальших досліджень в даній сфері: слід сформулювати єдині концептуальні основи організації бюджетного контролю; на досконалому рівні створити єдине правове поле в сфері регулювання системи бюджетного контролю; пристосування методів бюджетного контролю до змін реформування; створення сучасної науково-дослідної та навчальної бази з метою удосконалення кадрового забезпечення системи бюджетного контролю; створення інформаційно-комунікаційної інфраструктури бюджетного контролю в сфері реформування.

¹ Гетьманець О. П. Бюджетний контроль : організаційно-правові засади : моногр. / О. П. Гетьманець. – Х. : Екограф, 2008. – 308 с. – С. 39.

² Білик М. Д. Бюджетування у системі фінансового планування / М. Д. Білик // Фінанси України. – 2003. – № 3. – С. 99.

³ Там само. – С. 100.

⁴ Костенко Ю. О. Фінансове право України : навч. посіб. / Ю. О. Костенко. – К. : Центр учбової літератури, 2009. – 240 с. – С. 26.

⁵ Бюджетний кодекс України від 8 липня 2010 р. № 2456-VI [чинний] // Відомості Верховної Ради України. – 2010. – № 50–51. – С. 572.

⁶ Чала Н. Д. Бюджетна система : навч. посіб. / Н. Д. Чала, Л. В. Лазоренко. – К. : Знання, 2010. – 223 с. : [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://pidruchniki.com/1584072020727/finansu/byudzhetna_sistema

⁷ Там само.

⁸ Симоненко В. К. Основи єдиної системи державного фінансового контролю в Україні (макроекономічний аспект) / В. К. Симоненко, О. І. Барановський, П. С. Петренко. – К. : Знання України, 2006. – 280 с. – С. 139–140.

⁹ Управління державними фінансами: система оцінювання ефективності (COE) : [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.pefa.org/sites/pefa.org/files/attachments/PMF%20Ukrainian-Final.pdf>

¹⁰ Про основні засади здійснення державного фінансового контролю в Україні : Закон України від 26 січня 1993 р. № 2939-XII // Відомості Верховної Ради України. – 1993. – № 13. – С. 110.

¹¹ Бюджетний кодекс України від 08.07.2010 № 2456-VI // Відомості Верховної Ради України. – 2010. – № 50–51. – С. 572. – Ст. 109.

¹² Там само.

¹³ Там само. – Ст. 110.

¹⁴ Там само. – Ст. 111.

¹⁵ Там само. – Ст. 112.

¹⁶ Там само. – Ст. 113.

Резюме

Котирло О. О., Стефановський Т. П. Правові засади бюджетного контролю.

У статті проаналізовано правові засади бюджетного контролю. Досліджено елементи системи бюджетного контролю. Розглянуто види бюджетного контролю. Охарактеризовано основні методи бюджетного контролю. Досліджено систему ефективності показників бюджетного контролю. Охарактеризовано методики визначення показників ефективності бюджетного контролю. Обґрунтовано правові засади повноважень органів державної влади в сфері бюджетного контролю. Визначено ряд суттєвих проблем в сфері бюджетного контролю, зокрема: недостатність профілактичної спрямованості контрольних дій; недосконалі методики визначення ефективності використання бюджетних коштів; недостатнє налагодження механізму виконання положень законів щодо відповідальності за перешкоди контрольним діям.

Ключові слова: бюджет, бюджетний контроль, ефективність показників контролю, бюджетний процес, аудит, ревізія, перевірка.

Резюме

Котырло О. А., Стефановский Т. П. Правовые основы бюджетного контроля.

В статье проанализированы правовые основы бюджетного контроля. Исследованы элементы системы бюджетного контроля. Рассмотрены виды бюджетного контроля. Дана характеристика основным методам бюджетного контроля. Исследована система показателей бюджетного контроля. Обоснована возможность осуществления контроля на стадиях бюджетного процесса. Дана характеристика методик вычисления показателей эффективности бюджетного контроля. Охарактеризованы правовые основы полномочий органов государственной власти в сфере бюджетного контроля. Охарактеризован ряд существенных проблем в сфере бюджетного контроля: недостаточность профилактической направленности контрольных действий; неусовершенствованные методики исчисления эффективности использования бюджетных средств; недостаточное построение механизма использования законов ответственности за преграды контрольным действиям.

Ключевые слова: бюджет, бюджетный контроль, эффективность показателей контроля, бюджетный процесс, аудит, ревизия, проверка.

Summary

Kotyrla O., Stefanovskyi T. Legal framework for budget control.

In article analyzes the essence of the concept of budget control, investigated types of budgetary control. In article gave description of methods of budgetary control, analyses expediency of control the budget process, investigated the system efficiency indicators of budget control.

Elements of the system of budgetary control: subject, methods of control of the budget process, subject and object control, performance indicators budget control. The ways of constructing effective budget control: create a single legal framework of budget control; adapting the methods of budgetary control changes of reformatations; create a modern research and training base of the system of budgetary control.

Key words: budget, budget control, performance indicators of control, budgeting, audit, revision, verification.

УДК 349.6+ 351.79:333.93

Ю. О. ЛЕГЕЗА

Юлія Олександрівна Легеза, кандидат юридичних наук, доцент, доцент ДВНЗ «Національний університет»

ПУБЛІЧНЕ УПРАВЛІННЯ ПРИРОДО-РЕСУРСНИМ ПОТЕНЦІАЛОМ ДЕРЖАВИ: ДОСВІД УКРАЇНИ ТА ЗАРУБІЖНИХ КРАЇН

Взаємодія людини і природи, забезпечення екологічної безпеки є одним з першочергових завдань, які стоять перед державою. Загальновідомо, що природні ресурси як основа матеріально-товарного виробництва вимагають спеціального комплексного правового регулювання. Природні ресурси мають стати національною основою екобезпечного (сталого) розвитку держави на благо теперішнього і майбутніх поколінь.

Не зважаючи на глобальне міжнародне значення вирішення питань публічного управління сферою використання природних ресурсів, як в межах території однієї держави, так і світу в цілому, спостерігається ситуація недостатнього вивчення цієї проблематики. Науково-теоретичним підґрунтям проведення даного дослідження є праці В. Б. Авер'янова, С. С. Алексєєва, О. Ф. Андрійко, О. М. Бандурки, Д. М. Бахраха, В. М. Бевзенка, Ю. П. Битяка, Є. В. Додіна, Р. А. Каложного, С. В. Ківалова, Л. В. Ковалю, Т. О. Коломоєць, В. К. Колпакова, А. Т. Комзюка, О. В. Кузьменко, В. І. Курила, Р. С. Мельник, О. І. Миколенка та ін.

Необхідно відзначити теоретичні дослідження, проведені в межах екологічного та природоресурсного права, які окрему увагу приділяли організації управління в сфері використання природних ресурсів таких вчених, як В. А. Андрейцев, Б. М. Данилишин, В. А. Зуєв, Р. С. Кірін, А. М. Третяк, М. А. Хвесика, В. Н. Холінова, О. М. Царенко, І. Г. Яремчик та ін.

© Ю. О. Легеза, 2016