

Голоядова Тетяна Олексіївна,

кандидат юридичних наук, доцент, доцент кафедри адміністративного та фінансового права Національного університету «Одеська юридична академія», м. Одеса, Фонтанська дорога, 23, каб. 111, телефон: +38(048)719-87-63, e-mail: goltat@ukr.net, <https://orcid.org/0000-0002-4864-1312>.

ПРАВОВІ АСПЕКТИ ВИЗНАЧЕННЯ БЮДЖЕТНОГО КОНТРОЛЮ УКРАЇНИ ЗГІДНО З МІЖНАРОДНИМИ СТАНДАРТАМИ

Анотація. У статті досліджуються актуальність визначення бюджетного контролю за законодавством України згідно міжнародних стандартів.

На жаль, досі поширене нецільове використання державних фінансових ресурсів, що свідчить про недостатню ефективність існуючої системи бюджетного контролю в Україні. У Бюджетному кодексі України не передбачено відповідальність за недостовірність показників, що закладаються у проектах місцевих бюджетів, за неналежне здійснення контролю на першій стадії бюджетного процесу. Впорядковане та ефективне використання державних коштів є однією головних передумов належного розпорядження державними фінансами та ефективності рішень, що приймаються міністерствами та іншими державними органами України. Важливу роль у досягненні цієї мети відіграє визначення поняття «бюджетний контроль».

Світовий досвід свідчить, що ефективність системи управління державними фінансами в Україні визначається збалансованим функціонуванням усіх її складових, дотриманням чинного законодавства, а також досягненням цілей державними установами у найбільш економний та результативний спосіб. Важливу роль у досягненні цієї мети відіграє бюджетний контроль. Перспектива удосконалення комплексності бюджетного контролю в Україні залежить від його якості на всіх етапах і своєчасності адекватного реагування фінансових органів, головних розпорядників та інших органів влади за результатами контролю, на виявлені факти нецільового і неефективного використання бюджетних коштів, шляхом вжиття заходів щодо відшкодування незаконних витрат, регулювання обсягів фінансування, приведення їх у відповідність з нормативно-правовими актами, що регулюють бюджетний процес України.

Сьогодні існує недостатня увага контрольним діям, які забезпечують профілактичну функцію контролю. Дублювання у роботі контролюючих органів різних рівнів, надмірне перевантаження деяких об'єктів ревізіями та перевірки. Тому необхідно забезпечення єдиного методологічного забезпечення бюджетного, які відображають стан фінансової дисципліни, та методики їх розрахунку.

Робиться висновок, щодо актуальності визначення поняття бюджетного контролю в Україні.

Ключові слова: бюджетний контроль, міжнародні стандарти, управління бюджетними коштами, система спостереження та перевірки.

Goloyadova Tatyana Oleksiyvna,

Candidate of Law, Associate Professor, Associate Professor of the Department of Administrative and Financial Law of the National University «Odessa Law Academy». Fontanskaya doroga, 23, office 111, Odessa, phone: +38(048)719-87-63, e-mail: goltat@ukr.net, <https://orcid.org/0000-0002-4864-1312>.

LEGAL ASPECTS OF DETERMINATION OF BUDGET CONTROL OF UKRAINE ACCORDING TO EUROPEAN STANDARDS.

Abstract. The article examines the relevance of determining budget control over the legislation of Ukraine in accordance with international standards.

Unfortunately, the misuse of public financial resources is still widespread, which indicates the lack of efficiency of the existing system of budget control in Ukraine. The Budget Code of Ukraine does not provide for liability for the inaccuracy of indicators set in the draft local budgets, for improper control at the first stage of the budget process. Orderly and efficient use of public funds is one of the main prerequisites for the proper disposal of public finances and the effectiveness of decisions made by ministries and other state bodies of Ukraine. An important role in achieving this goal is played by the definition of «budget control».

World experience shows that the effectiveness of the public financial management system in Ukraine is determined by the balanced functioning of all its components, compliance with current legislation, as well as achieving the goals of public institutions in the most economical and effective way. Budgetary control plays an important role in achieving this goal. The prospect of improving the complexity of budget control in Ukraine depends on its quality at all stages and the timeliness of adequate response of financial authorities, chief administrators and other authorities to the results of control, the identified facts of misuse and inefficiency of budget funds, by taking measures to recover illegal expenditures volumes of funding, bringing them in line with regulations governing the budget process of Ukraine.

Today, there is insufficient attention to control actions that provide a preventive control function. Duplication in the work of controlling bodies of different levels, excessive overload of some objects with audits and inspections. Therefore, it is necessary to ensure a single methodological support of the budget, which reflects the state of financial discipline, and methods of their calculation.

It is concluded that the definition of budget control in Ukraine is relevant.

Keywords: budget control, international standards, budget management, monitoring and verification system.

Постановка проблеми. Чинне законодавство України не надає визначення поняття «бюджетний контроль». У ст. 26 Бюджетного кодексу України (далі – БКУ) використовується термін «контроль за дотриманням бюджетного законодавства», який спрямований на забезпечення ефективного і результативного управління бюджетними коштами та здійснюється на всіх стадіях бюджетного процесу його учасниками відповідно до БКУ та іншого законодавства [1].

Сьогодні в Україні особливо важливо встановлення єдиного механізму внутрішнього контролю та дотримання чинного бюджетного законодавства України. Важливою вимогою до побудови сучасної системи державного бюджетного контролю на всіх рівнях господарювання є здійснення контролю на основі забезпечення чіткої взаємодії і координації зусиль всіх учасників фінансово-бюджетних відносин для вирішення завдань бюджетного контролю України. Сучасна система бюджетного контролю України повинна бути побудована таким чином, щоб можна було швидко й ефективно налаштовуватись на вирішення нових завдань та викликів.

Світовий досвід свідчить, що перспектива удосконалення комплексності бюджетного контролю в Україні залежить від його якості на всіх етапах і своєчасність адекватного реагування фінансових органів, головних розпорядників та інших органів влади за результатами контролю, на виявлені факти нецільового і неефективного використання бюджетних коштів, шляхом вжиття заходів щодо відшкодування незаконних витрат, регулювання обсягів фінансування,

приведення їх у відповідність з нормативно-правовими актами, що регулюють бюджетний процес України. Впровадження інформаційних технологій з метою підвищення інформаційної взаємодії контрольних органів, а також розробки механізму взаємодії органів законодавчої та виконавчої влади. Саме тому необхідно запровадження

Аналіз останніх досліджень та публікацій. Найбільш актуальні теоретичні та практичні проблеми бюджетного контролю та його видів досліджені в працях: Є.О. Алісова, Л.К. Воронової, К.С. Бельського, О.П. Гетманець, А.І. Іванського, М.П. Кучерявенка, Т.О. Латковської, П.П. Латковського, О.П. Орлюк, Л.А. Савченко, М.І. Сідора, І.Б. Стефанюка, Е.А. Ровінського, Н.І. Хімічева, В.Д. Чернадчука та інших, концептуальний аналіз яких переконливо доводить, що сутність визначення поняття бюджетний контроль у законодавстві України досить актуально сьогодні.

Мета статті полягає у розкритті концептуальних проблем визначення бюджетного контролю в Україні у контексті світового досвіду.

Основні результати дослідження. Проблеми у системі управління державними фінансами, що стоять сьогодні перед державними органами влади, потребує від державного фінансового аудиту нововведень для досягнення ефективності своєї діяльності. Саме тому, важливо визначити поняття «бюджетний контроль» у законодавстві України у контексті світового досвіду.

Л.А. Савченко стверджує, що «бюджетний контроль» – це діяльність державних органів і недержавних організацій, самих суб'єктів чи їх струк-

турних підрозділів, фізичних осіб, наділених відповідними повноваженнями чи правами, що спрямована на забезпечення законності, фінансової дисципліни, раціональності в ході мобілізації, розподілу і використання фінансових ресурсів [10, с. 47].

Л. К. Воронова надає два розуміння даного поняття: по-перше, «бюджетний контроль» – це регламентована правовими нормами діяльність державних і муніципальних та інших публічних органів з перевірки своєчасності й точності планування, обґрунтованості й повноти надходження коштів у відповідні фонди, правильності та ефективності їх використання; по-друге, це особлива сфера державного контролю, що пов'язана з діяльністю фінансових органів із виявлення порушень законності, фінансової дисципліни та доцільності під час формування, розподілу й використання державних і муніципальних грошових фондів [6].

На думку Ю. В. Мех, контроль слід розглядати як триєдиний складник, що має розглядатися як «управління», «соціальне управління» й «державне управління». Контроль у державному управлінні є особливою функцією органів державної влади й органів місцевого самоврядування [9].

Контроль, зазначає Т.О. Латковська – це функція управління, тобто система спостереження та перевірки процесу функціонування відповідного об'єкта з метою встановлення відхилення його від заданих параметрів і додає, що контроль – це система спостереження та перевірки відповідності процесу функціонування об'єкта управління прийнятним управлінським рішенням, встановлення результатів

управлінського впливу на керований об'єкт, виявлення відхилень, допущених у ході виконання цих рішень [7, С. 69-70].

Бюджетний контроль – це самостійний різновид фінансового контролю, що здійснюється у регламентованою нормами права бюджетній сфері і спрямований на забезпечення законності, достовірності та раціональності діяльності суб'єктів бюджетних правовідносин. Бюджетний контроль реалізується в окремій сфері фінансових відносин бюджетної, ж функція бюджетного процесу [1].

Державний фінансовий контроль в Україні поділяють на державний фінансовий контроль у бюджетному процесі – бюджетний контроль, податковий контроль, митний контроль, валютний контроль та банківський нагляд. Бюджетні правовідносин складаються у тому числі й із контрольних правовідносин, у рамках яких здійснюється бюджетний контроль.

В.Д. Чернадчук вважає, що за результатами бюджетного контролю можна дійти висновків про використання бюджетних коштів, а це свідчить про потребу створення цілісної системи бюджетного контролю. Забезпечення такої системи дозволить скоординувати діяльність усіх компетентних державних органів у процесі організації й здійснення видатків бюджету та забезпечення формування бюджетних ресурсів [11, с. 96-97].

У ст. 2 БКУ надається визначення бюджету як плану формування та використання ресурсів для забезпечення завдань і функцій, які здійснюються відповідно органами державної влади, органами влади Автономної Республіки Крим, органами місцевого са-

моврядкування протягом бюджетного періоду [1].

Сьогодні існує недостатня увага контрольним діям, які забезпечують профілактичну функцію контролю. Дублювання у роботі контролюючих органів різних рівнів, надмірне перевантаження деяких об'єктів ревізіями та перевітками. Тому необхідно забезпечення єдиного методологічного забезпечення бюджетного, які відображають стан фінансової дисципліни, та методики їх розрахунку; механізму внутрішнього контролю та дотримання чинного бюджетного законодавства, а також формування системи єдиних процедур для зовнішнього і внутрішнього державного контролю. Сьогодні недостатня робота з громадськістю по роз'ясненню завдань бюджетного контролю.

Попередній бюджетний контроль передують здійсненню фінансово-господарських операцій. Цей контроль здійснюється на етапі розгляду і прийняття рішень з фінансових питань, у тому числі – на стадії розробки й прийняття законів та актів у сфері фінансової діяльності, обґрунтування фінансових програм і прогнозів у процесі складання, розгляду і затвердження бюджетних планів усіх рівнів, кошторисів позабюджетних фондів, у процесі розроблення фінансових планів і кошторисів, кредитних і касових заявок, фінансових розділів бізнес-плану, складанні прогнозів, балансів суб'єктів господарювання [8].

Наступний бюджетний контроль здійснюється Рахунковою палатою, а саме при виконанні ст. 35 ЗУ «Про Рахункову Палату», де вказано, що:

1. За результатами здійснення заходів державного зовнішнього фінан-

сового контролю (аудиту) складається звіт, складовими частинами якого є акт (у разі наявності), висновки та рекомендації.

2. Звіт підписує та представляє на засіданні Рахункової палати член Рахункової палати, відповідальний за здійснення відповідного заходу державного зовнішнього фінансового контролю (аудиту).

3. Після затвердження на засіданні Рахункової палати звіт надсилається об'єкту контролю [4].

Бюджетний контроль є дійовим інструментом стимулювання підвищення фінансової відповідальності та продуктивності як окремих працівників, структурних підрозділів, так і підприємства в цілому. Завдання бюджетного контролю можуть більше 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.

П. П. Латковський називає бюджетним контролем врегульовану нормами бюджетного права контрольну діяльність уповноважених (контролюючих) осіб щодо здійснення операцій порівняння (зіставлення) показників бюджетної діяльності зобов'язаних (підконтрольних) суб'єктів (бюджетно-правової реальності) із встановленими нормами бюджетного права, тобто пізнання бюджетної діяльності, а також виявлення та усунення відхилень реальних показників діяльності від встановлених нормами бюджетного права з метою встановлення відповідності бюджетної діяльності її пра-

вовій моделі для досягнення певного результату [8, с.108].

Основним досягненням Закону України «Про аудит фінансової звітності та аудиторську діяльність» №2258-VII від 21.12.2017р є уніфікація законодавства України у сфері аудиторської діяльності з європейським законодавством, що має підвищити міжнародний авторитет України, сприяти її економічній та фінансовій інтеграції в світову економіку [3].

Серед позитивних нововведень цього Закону – це впровадження єдиного реєстру суб'єктів аудиторської діяльності. Це значно спростить їм адміністрування своєї діяльності, заощадить час і кошти на виконання вимог різних регулюючих органів.

Керівні принципи INTOSAY з фінансового аудиту : система оцінювання та ресурсів Ради стандартів міжнародного аудиту та страхування, механізм проведення аудиту виконання, обмін знаннями з успішного виконання аудиторської функції. Проблеми у системі управління державними фінансами, що стоять сьогодні перед державними органами влади, потребує від державного фінансового аудиту нововведень для досягнення ефективності своєї діяльності [2].

У Міжнародних стандартах надано рекомендації проведення аудиту законності (фінансового аудиту), вимоги до аудиторів, способи проведення аудиту, оформлення результатів. Фінансовий аудит здійснюють з метою прийняття запобіжних заходів під час перевірки правильності та доцільності рішень, прийнятих підконтрольним об'єктом на виконання Закону України «Про державний бюджет» [5].

Висновки. Встановлено, що метою поточного бюджетного контролю в Україні є виявлення відхилень від встановлених норм та нормативів, попередження їх на початковій стадії фінансових операцій; досягнення раціонального, ефективного використання фінансових ресурсів за цільовим призначенням. Саме оперативний бюджетний контроль справляє найбільший вплив на процес формування і використання державних бюджетних ресурсів. В и з н а ч е н о , що до основних напрямів наступного бюджетного контролю України можна віднести: аналіз виконання планів і бюджетів; перевірку кошторисів, звітів і балансів; вивчення на предмет законності рішень органів управління щодо суб'єкта, якого перевіряють; виявлення випадків несхоронності майна; визначення шляхів попередження порушень фінансової дисципліни й заходів для їх усунення

Визначено, що дублювання у роботі контролюючих органів різних рівнів, надмірне перевантаження деяких об'єктів ревізіями та перевірками, тому що існує недостатня увага контрольним діям, які забезпечують профілактичну функцію бюджетного контролю. Саме тому, необхідно єдине методологічне забезпечення системи економічних показників, які відображають стан фінансової дисципліни; також встановлення механізму внутрішнього контролю та дотриманням бюджетного законодавства України.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Бюджетний кодекс України: Закон України від 8.07. 2010 р.№ 2456-VI. URL:

<http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2456-17>. (дата звернення: 07.04.2021 р.).

2. Лімська декларація керівних принципів контролю: декларація ІХ Лімського(Перу) Конгресу вищих органів контролю державних фінансів (INTOSAI) 01.10.1997 р. URL: <http://www.ac-rada.gov.ua/control/main/uk/publish/article/140217>. (дата звернення 07.04.2021 р.).

3. Про аудит фінансової звітності та аудиторську діяльність: Закон України від 21.12.2017 р. №2258-VII. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2258-19>. (дата звернення 07.04.2021 р.).

4. Про Рахункову палату: Закон України від 02.07.2015р. № 576-VIII. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/576>. (дата звернення 07.04.2021 р.).

5. Про внесення змін до Закону України «Про Державний бюджет України на 2019 рік»: Закон України від 31.10.2019 р. №265-IX URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/card/265-20>. (дата звернення 07.04.2021 р.).

6. Воронова Л.К. Фінансове право України: навч. посіб. Київ, 2014. – 40 7с

7. Латковська Т.А. Бюджетна політика держави як один з основних напрямків економічної політики за господарським законодавством / Т.А. Латковська // Актуальні проблеми держави і права. – 2012. Випуск 65. – С.68-70.

8. Латковський П.В. Правове регулювання Бюджетного контролю в Україні: дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07, Латковський Павло Павлович. – Одеса, 2017. – 247 с.

9. Мех Ю. В. Контроль органів виконавчої влади за дотриманням бюджетного законодавства України : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : спец.12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / Ю. В. Мех; Національний університет «Юридична академія України імені Ярослава Мудрого». – Харків, 2011. – 20 с.

10. Савченко Л.А. Правові проблеми фінансового контролю в Україні: моногра-

фія / Л.А. Савченко. – Ірпінь: Академія державної податкової служби України, 2001. – 407 с.

11. Чернадчук В. Д. Бюджетні правовідносини в Україні: поняття, класифікації та особливості структури: монографія / В.Д. Чернадчук. – Суми: Університет. Книга. 2011. – 172 с.

REFERENCES

1. Byudzhetnij kodeks Ukraini: Zakon Ukraini vid 8.07. 2010 r. № 2456-VI. [Budget Code of Ukraine]. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2456-17>. [in Ukrainian].

2. Lims'ka deklaraciya kerivnih principiv kontrolyu: deklaraciya II Lims'kogo(Peru) Kongresu vishchih organiv kontrolyu derzhavnih finansiv (INTOSAI) 01.10.1997 r. [Lima Declaration of Control Guidelines: Declaration of the IX Lima (Peru) Congress of Supreme Audit Institutions (INTOSAI)]. URL: <http://www.ac-rada.gov.ua/control/main/uk/publish/article/140217>. [in Ukrainian].

3. Pro audit finansovoi zvitnosti ta auditorsku diyalnist: Zakon Ukraїni vid 21.12.2017 r. №2258-VII. [On the audit of financial statements and auditing activities]. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2258-19>. (дата звернення 07.04.2021 р.). [in Ukrainian].

4. Pro Rahunkovu palatu: Zakon Ukraїni vid 02.07.2015r. № 576-VIII. [On the Accounting Chamber]. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/576>. [in Ukrainian].

5. Pro vnesennya zmin do Zakonu Ukraini «Pro Derzhavnij byudzhet Ukraini na 2019 rik»: Zakon Ukraini vid 31.10.2019 r. №265-III. [On Amendments to the Law of Ukraine «On the State Budget of Ukraine for 2019»] URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/card/265-20>. [in Ukrainian].

6. Voronova L.K. (2014). *Finansove pravo Ukrainy [Financial law of Ukraine]*. Kyiv. [in Ukrainian].

7. Latkovs'ka T.A. (2012). *Byudzhetna politika derzhavi yak odin z osnovnih napryamkiv ekonomichnoi politiki za*

gospodars'kim zakonodavstvom [Budget policy of the state as one of the main directions of economic policy under economic legislation]. Aktual'ni problemi derzhavi i prava. Vipusk 65. S.68-70. [in Ukrainian].

8. Latkovs'kij P.V. (2017). Pravove reguluvannya Byudzhetnogo kontrolyu v Ukraini [Legal regulation of budgetary control in Ukraine]: dis. ... kand. jurid. nauk : 12.00.07. Odesa. 247 s. [in Ukrainian].

9. Mekh Y.U. (2011). Kontrol' organiv vikonavchoï vladi za dotrimanniam byudzhetnogo zakonodavstva Ukraini [Control of executive authorities over compliance with budget legislation of Ukraine]: avtoref. dis. ... kand. jurid. nauk : spec.12.00.07 «Administrativne pravo i proces; finansove pravo; informacijne

pravo» / YU. V. Mekh; Nacional'nij universitet «YUridichna akademiya Ukraïni imeni YAroslava Mudrogo». Harkiv, 20 s. [i n Ukrainian].

10. Savchenko L.A. (2001). Pravovi problemi finansovogo kontrolyu v Ukraini [Legal problems of financial control in Ukraine]: monografiya. Irpin': Akademiya derzhavnoï podatkovoi sluzhbi Ukraïni, 407 s. [in Ukrainian].

11. Chernadchuk V. D.(2011). Byudzhetni pravovidnosini v Ukraini: ponyattya, klasifikaci ta osoblivosti strukturi [Budget legal relations in Ukraine: concepts, classifications and features of structure]: monografiya. Sumi: Universitet. Kniga. 172 s. [in Ukrainian].