

КОНСТИТУЦІЙНО-ПРАВОВІ ОСНОВИ БЮДЖЕТНОГО КОНТРОЛЮ

ЛАТКОВСЬКИЙ Павло Павлович - начальник юридичного відділу Західно-українського експертно-консультаційного центру м. Чернівці

Стаття посвячена дослідженню конституційно-правових основ бюджетного контролю, який знаходиться в сфері і державних, і суспільних інтересів. Установлено, що бюджетний контроль являється самостійним видом державного фінансового контролю, метою здійснення якого повинно бути підвищення рівня фінансової дисципліни при мобілізації, розподілі і використанні бюджетних коштів. Акцентовано увагу на тому, що конституційно-правове регулювання основ бюджетного законодавства повинно закріплювати основні принципи функціонування бюджетної системи держави.

Ключові слова: Конституція, бюджет, доходи бюджету, бюджетний контроль.

Питання правового регулювання контролю за дотриманням бюджетного законодавства, коли українська держава знаходиться в складних та непростих умовах, представляються вельми актуальними. Важливими залишаються і питання, які пов'язані із визначенням конституційних основ бюджетного контролю.

Безперечно, проблеми правового регулювання бюджетного контролю викликають підвищений науковий інтерес і це пояснюється, у першу чергу, наявністю публікацій у періодичній літературі. В якості самостійного об'єкту наукових досліджень бюджетний контроль виступає у рамках науки фінансового права, де особлива ува-

га приділяється його фінансово-правовим аспектам. Зокрема, серед українських і російських науковців, до сфери наукових інтересів яких увійшли питання фінансового контролю, слід назвати Л.К. Воронову, О.Ю. Грачову, М.П. Кучерявенко, Н.Ю. Пришву, Л.А. Савченко, В.Д. Чернадчука та ін. У теорії конституційного права значна кількість досліджень присвячена питанням державного контролю у фінансовій сфері, спрямованих на вивчення загальних питань регулювання державного фінансового контролю. Цей правовий феномен розглядається і як форма парламентського контролю, і як функція Рахункової палати, і як спосіб реалізації конституційного механізму стримувань і противаг. Центральною ланкою цих досліджень, безумовно, виступає бюджетний контроль, але системного підходу до викладу проблем його правового регулювання не спостерігається.

Таким чином, ні в науці конституційного права, ні в науці фінансового права аналіз закладених Конституцією основ бюджетного контролю належного освітлення не отримав. Ця обставина вказує на актуальність сфери правового регулювання бюджетного контролю в Україні і зумовлює необхідність її ґрунтовного дослідження.

Слід відмітити, що залежність доходної частини державного бюджету від багатьох чинників не дозволяє реалізовувати сьогодні один з принципів бюджетної систе-

ми – принцип збалансованості бюджету. В умовах серйозної нестачі коштів у бюджеті країни особливу увагу необхідно приділяти заходам, спрямованим на поповнення бюджету та ефективному управлінню бюджетних коштів. Розподіл бюджетних коштів повинен здійснюватися не лише і не стільки з метою фінансового забезпечення функціонування державного апарату, але, передусім, відповідно до засадничого принципу Конституції України, що проголошує в якості вищої цінності права і свободи людини і громадянина.

Пріоритет забезпечення гідного рівня життя громадян над потребами самої держави дозволяє країні реалізувати основну функцію будь-якої сучасної демократичної держави – соціальну. Адже держава вважається соціальною тоді, коли така держава визнає людину найвищою соціальною цінністю та своє призначення вбачає в забезпеченні громадянського миру і злагоди в суспільстві. Пряме визнання держави соціальною дозволяє стверджувати, що конституційному устрою української держави притаманний принцип соціальної держави, через що він набуває вищої імперативної сили і стає загальнозначущим, у тому числі і щодо соціальної спрямованості законодавства. Формування соціальної, правової держави становить найважливіший напрям розвитку демократичної державності в Україні, одне з основоположних завдань демократизації українського суспільства, реформи її політичної і правової систем. Для побудови соціальної, правової держави недостатньо закріплення на рівні Конституції характеристики України як демократичної, соціальної, правової держави, а необхідні об'єктивні і суб'єктивні передумови, чинники для побудови такої державності на теренах України [1, С. 11].

Серед таких чинників особливе місце належить організації бюджетного контролю в країні, покликаною давати об'єктивну і детальну картину не лише розподілу і витрачання фонду бюджетних коштів, але й наповнення бюджетного фонду, оскільки значна частка його об'єму формується на принципах обов'язковості і

безвідплатності за рахунок грошових надходжень від платників податків.

Знаходячись одночасно у сфері і державних, і громадських інтересів, бюджетний контроль викликаний необхідністю реалізації конституційного права на контроль за об'єктами права власності українського народу (ст. 13 Конституції України) [2], які складають основу життя і діяльності населення, а це і земля, її надра, атмосферне повітря, водні та інші природні ресурси. У той же час, бюджетний контроль не може знаходитися поза правовим регулюванням. Для його здійснення потрібне закріплення значного масиву матеріальних (суб'єктів контролю, що встановлюють систему, принципи їх організації і діяльності, компетенцію, основні завдання і функції, форми і методи проведення контролю, систему заходів відповідальності) і процесуальних (закріплюючих порядок організації діяльності, процедуру застосування заходів відповідальності, систему організаційно-правових гарантій здійснення контрольної діяльності) норм. Механізми розвитку названих норм права, у свою чергу, повинні закріплюватися в Конституції держави.

Тож принципово важливим для зміцнення української державності з одночасним визнанням прав і свобод людини в якості вищої цінності є виявлення закладених в Конституції України механізмів розвитку бюджетного контролю. Конституційні основи бюджетного контролю дозволять, у свою чергу, оцінити ефективність, дієвість і актуальність існуючої нормативної правової бази, запропонувати шляхи і способи вирішення виникаючих проблем, включаючи пропозиції про зміну і доповнення чинних нормативних правових актів у досліджуваній сфері.

Аналіз конституційних основ бюджетного контролю дозволяє, передусім, вказати на тісний взаємозв'язок і взаємозалежність державної влади в цілому від контрольних повноважень, що реалізуються нею, в різних сферах державного управління. В силу цього напрошується висновок про необхідність чіткого закріплення на рівні основного закону країни меха-

нізму реалізації бюджетного контролю як чинника, сприяючого підтримці цілісності держави.

Оскільки саме Конституція – це той основний правовий регулятор суспільних відносин держави, який повинен своєчасно реагувати на усі зміни, виникає проблема або постійної зміни конституційних норм, або формулювання їх таким чином, щоб їх не треба було міняти при будь-яких коливаннях у суспільних відносинах. Як правильно вказує В.Т. Кабишев, «реальність (фактична конституція) і нормативна модель (юридична конституція) нерідко вступають у протиріччя, бо життя завжди багатше за будь-яку конституційну форму. Стабільність конституційного ладу не визначається буквальною відповідністю фактичній і юридичній конституції. Фактична, реальна конституція практично ніколи не відповідає в повному об'ємі юридичній конституції. Основа фактичної конституції в непорушності конституційного ладу. На це має бути спрямована конституційно-правова практика держави» [3, С. 19-20].

Однак, Конституцію можна міняти тільки тоді, коли без таких змін неможливе існування держави і його народу, в усіх інших випадках зміни повинні носити дуже точний та строго виважений характер. Перш ніж міняти Конституцію, необхідно зважити наслідки, що можуть виникнути в результаті цих змін, а вони бувають і політичними, і фінансовими, і правовими, і навіть психологічними. У ряді випадків може з'ясуватися, що результат виявиться настільки негативним, що поправки в Конституцію будуть недоцільні. Тож будь-який закон, у тому числі і Основний закон будь-якої країни, звичайно, завжди є певною мірою результатом компромісу, досягнутого в суспільстві, але Основний закон відрізняє те, що він претендує на те, щоб бути стабільнішим з усіх прийнятих законів.

Конституція України не містить в собі окремої глави, присвяченої питанням організації бюджетної системи і бюджетного устрою (про бюджетний устрій навіть не згадується у Бюджетному кодексі України). Проте, слід зазначити, що зарубіжні

держави в цьому питанні, навпаки, швидше дотримуються іншого підходу, включаючи в зміст своїх основних законів окремі розділи про фінанси. Зокрема, такі розділи є в конституціях: Білорусі (розділ VII Конституції республіки Білорусі); Бельгії (частина V Конституції Бельгії); Німеччині (розділ X Основного закону Федеративної республіки Німеччини); Греції (глава 6 розділу в Конституції республіки Греції); Індії (глава I частини XII Конституції Індії); Іспанії (розділ VII Конституції Королівства Іспанії); Кіпру (частина XI Конституції Республіки Кіпр); Литви (глава XI Конституції Литовської республіки); Люксембурга (глава VIII Конституції Великого Герцогства Люксембург); Мальти (глава IX Конституції республіки Мальта); Португалії (розділ IV Конституції Португальської республіки); Румунії (частина IV Конституції Румунії); Словенія (частина VI Конституції Словенії); Туреччині (частина IV Конституції Турецької республіки); Узбекистану (глава XXV Конституції Республіки Узбекистан); Фінляндії (глава 7 Конституції Фінляндії); Швейцарії (глава 3 Конституції Швейцарської конфедерації); Швеції (глава 9 Конституції Швеції); Естонії (глава 8 Конституції Естонії); Японії (глава VII Конституції Японії) [4]. Тож бачимо, що фундамент фінансового регулювання отримав своє закріплення в основних законах вказаних держав.

Відповідно до Конституції України виключно законами України встановлюються: Державний бюджет України і бюджетна система України; система оподаткування, податки і збори; засади створення і функціонування фінансового, грошового, кредитного та інвестиційного ринків (стаття 92 Конституції України). До повноважень Верховної Ради України належить затвердження Державного бюджету України та внесення змін до нього, контроль за виконанням Державного бюджету України, прийняття рішення щодо звіту про його виконання; здійснення контролю за діяльністю Кабінету Міністрів України відповідно до Конституції та закону; затвердження рішень про надання Україною позик і економічної допомоги іноземним

державам та міжнародним організаціям, а також про одержання Україною від іноземних держав, банків і міжнародних фінансових організацій позик, не передбачених Державним бюджетом України, здійснення контролю за їх використанням.

Контроль від імені Верховної Ради України за надходженням коштів до Державного бюджету України та їх використання здійснює Рахункова палата.

Кабінет Міністрів України забезпечує проведення фінансової, цінової, інвестиційної та податкової політики (стаття 116 Конституції України). Відповідно до ст. 140 Конституції України сільські, селищні, міські ради можуть дозволяти за ініціативою жителів створювати будинкові, вуличні, квартальні та інші органи самоорганізації населення і наділяти їх частиною власної компетенції, фінансів та майна. А органам місцевого самоврядування можуть надаватися законом окремі повноваження органів виконавчої влади. Держава фінансує здійснення цих повноважень у повному обсязі за рахунок коштів Державного бюджету України або шляхом віднесення до місцевого бюджету у встановленому законом порядку окремих загальнодержавних податків, передає органам місцевого самоврядування відповідні об'єкти державної власності (стаття 143 Конституції України).

Територіальні громади села, селища, міста безпосередньо або через утворені ними органи місцевого самоврядування управляють майном, що є в комунальній власності; затверджують програми соціально-економічного та культурного розвитку і контролюють їх виконання; затверджують бюджети відповідних адміністративно-територіальних одиниць і контролюють їх виконання; встановлюють місцеві податки і збори відповідно до закону; забезпечують проведення місцевих референдумів та реалізацію їх результатів; утворюють, реорганізують та ліквідовують комунальні підприємства, організації і установи, а також здійснюють контроль за їх діяльністю; вирішують інші питання місцевого значення, віднесені законом до їхньої компетенції. Обласні та районні

ради затверджують програми соціально-економічного та культурного розвитку відповідних областей і районів та контролюють їх виконання; затверджують районні і обласні бюджети, які формуються з коштів державного бюджету для їх відповідного розподілу між територіальними громадами або для виконання спільних проєктів та з коштів, залучених на договірних засадах з місцевих бюджетів для реалізації спільних соціально-економічних і культурних програм, та контролюють їх виконання; вирішують інші питання, віднесені законом до їхньої компетенції.

Враховуючи те, що громадяни мають право брати участь в управлінні державними справами, у всеукраїнському та місцевих референдумах, вільно обирати і бути обраними до органів державної влади і органів місцевого самоврядування та користуватися рівним правом доступу до державної служби, а також до служби в органах місцевого самоврядування (стаття 38 Конституції України), можна зробити висновок, що Конституція України передбачає дві різні організаційно-правові форми реалізації права на контроль громадянами України:

1) контроль за діями публічної влади через своїх представників в органах законодавчої влади;

2) контроль за діями публічної влади через своїх представників в органах виконавчої влади.

Перша організаційно-правова форма виражається в обранні громадянами України на основі рівного, вільного, прямого і таємного голосування депутатів Верховної Ради України.

У свою чергу, парламентський контроль за виконанням Державного бюджету є невід'ємною конституційною формою здійснення Верховною Радою державної влади, одним з необхідних її повноважень як представницького і законодавчого органу України та істотним елементом системи стримувань і противаг в демократичній державі, що ґрунтується на принципах верховенства права і поділу державної влади на законодавчу, виконавчу та судову.

Організація контролю за використанням бюджетних коштів, як і за своєчасним та повним надходженням коштів до бюджету, є обов'язковим елементом управління цими коштами. За якість контролю органи, що його провадять, повинні відповідати перед державою і суспільством. Тож порушення бюджетних норм необхідно виявляти якомога раніше з метою можливого виправлення недоліків, притягнення до відповідальності винних.

У той же час, необхідність оперативного, об'єктивного і високопрофесійного контролю за надходженням коштів до державного бюджету та їх використанням призвело до формування спеціального органу парламентського контролю – Рахункової палати (стаття 98 Конституції України).

Другою організаційно-правовою формою реалізації права громадян на контроль за національним надбанням є система органів виконавчої влади, опосередковано формована громадянами України на підставі положень Конституції України (розділ VI). Органом, що очолює єдину систему виконавчої влади в Україні, є Кабінет Міністрів України, який наділений Конституцією спеціальними повноваженнями у сфері бюджетного контролю. Зокрема, відповідно до ст.116 Конституції України Кабінет Міністрів разом з розробкою і забезпеченням виконання Державного бюджету подає Верховній Раді України звіт про його виконання, здійснюючи контроль за його виконанням. Враховуючи досвід конституційного розвитку української держави, а також враховуючи сучасну практику зарубіжних країн, слід розглянути можливість доповнення Конституції України главою, що закріплює основи бюджетної системи і бюджетного устрою, а також інші питання у фінансовій сфері. Такий підхід дозволить викласти найважливіші положення державної фінансової політики і основи бюджетного контролю, як її найважливішої складової. До речі, бюджетний контроль відповідно до Бюджетного кодексу України [5], яким врегульовано порядок його здійснення, має назву «контроль за дотриманням бю-

джетного законодавства», що, на наш погляд, є не зовсім правильно, так як доцільніше його трактувати як бюджетний контроль.

Підсумовуючи, відмітимо, що реалізація права громадян на контроль за оптимальним використанням національного надбання безпосередньо залежить від міри правової регламентації процедури здійснення бюджетного контролю. Сьогодні спостерігається підвищений інтерес не тільки до організації контролю на території країни, але й до досить високої якості юридичних норм, що його регулюють. Тож конституційно-правове регулювання основ бюджетного законодавства повинно закріплювати основні принципи функціонування бюджетної системи держави.

Бюджетний контроль є самостійним видом державного фінансового контролю, метою здійснення якого має бути підвищення рівня фінансової дисципліни при мобілізації, розподілі і використанні бюджетних коштів. Значимість правового регулювання бюджетного контролю повинна обумовлюватися економічною суттю бюджету як централізованого грошового фонду, основною складовою доходних джерел якого є податкові доходи, тобто грошові кошти фізичних і юридичних осіб, що сплачуються на основі принципів обов'язковості й індивідуальної безвідплатності з метою забезпечення діяльності держави та органів місцевого самоврядування. Основною метою бюджетного контролю має стати таке управління публічними фінансами, яке забезпечить прозорість їх використання і забезпечить відповідальність виконавчої влади перед суспільством. У країні має бути прозорою інформація про кожного одержувача бюджетних коштів з вказівкою сум бюджетних коштів, що направляються, у розрізі цілей їх використання.

Література

1. Конституція України. Науково-практичний коментар / редкол.: В.Я. Тацій, О.В. Петришин, Ю.Г. Барабаш та ін.; Нац. акад. прав. наук України. – 2-ге вид., переробл. і допов. – Х. : Право, 2011. – 1128 с.

АНОТАЦІЯ

Стаття присвячена дослідженню конституційно-правових основ бюджетного контролю, який знаходиться у сфері і державних, і громадських інтересів. Встановлено, що бюджетний контроль є самостійним видом державного фінансового контролю, метою здійснення якого має бути підвищення рівня фінансової дисципліни при мобілізації, розподілі і використанні бюджетних коштів. Акцентовано увагу на тому, що конституційно-правове регулювання основ бюджетного законодавства повинно закріплювати основні принципи функціонування бюджетної системи держави.

2. Конституція України прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 року // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – ст. 141.

3. Кабышев В.Т. Конституция 1993 года – символ эпохи постсоветской России // 20 лет Конституции Российской Федера-

SUMMARY

The article is sanctified to research of constitutionally-legal bases of budgetary control that is in the field of and state, and public interests. It is set that budgetary control is the independent type of state financial control, the aim of realization of that must be an increase of level of financial discipline during mobilization, distribution and use of budgetary facilities. Attention is accented on that the constitutionally-legal adjusting of bases of budgetary legislation must fasten basic principles of functioning of the budgetary system of the state.

ции: становление, проблемы и тенденции развития / под ред. В.Т. Кабышева. – Саратов, 2013. – 190 с.

4. Конституции зарубежных государств. URL: http://www.constitution.garant.ru/DOC_4000.htm).

5. Бюджетний кодекс України від 8 липня 2010 року № 2456-VI ст. 19 // Відомості Верховної Ради України. – 2010. – № 50-51. – ст. 572.