

УДК 336.41

РОЛЬ ТА ЗНАЧЕННЯ БЮДЖЕТНОГО КОНТРОЛЮ У СФЕРІ МИТНОЇ СПРАВИ

ROLE AND IMPORTANCE OF BUDGET CONTROL IN THE AREA OF CUSTOMS AFFAIRS

Добрянська О.О.,

здобувач Інституту права імені князя Володимира Великого
Міжрегіональної академії управління персоналом

У статті розкривається основний зміст бюджетного контролю у сфері митної справи, досліджено суть й основні елементи бюджетного контролю. Зазначено, що сутність бюджетного контролю полягає в перевірці дотримання чинного законодавства в бюджетній сфері та запобіганню правопорушень встановленого порядку надходження та витрачання коштів державного й місцевих бюджетів.

Ключові слова: бюджетний контроль, система бюджетного контролю, фінансовий контроль, митні органи, митне законодавство, митна справа.

В статье раскрывается основное содержание бюджетного контроля в сфере таможенного дела, исследованы сущность и основные элементы бюджетного контроля. Определено, что сущность бюджетного контроля состоит в проверке соблюдения действующего законодательства в бюджетной сфере и предотвращению правонарушений установленного порядка поступления и использования средств государственного и местных бюджетов.

Ключевые слова: бюджетный контроль, система бюджетного контроля, финансовый контроль, таможенные органы, таможенное законодательство, таможенное дело.

In the article the main content of budgetary control in the field of customs, studied the essence and main elements of budgetary control. Indicated that the nature of budgetary control is to verify compliance with current legislation in the public sector and prevention of offenses established order receipt and spending of state and local budgets.

Key words: budgetary control, the system of budgetary control, financial control, customs authorities, customs legislation, customs.

Постановка проблеми. Реалізація державою контрольної функції у сфері митної справи значною мірою визначає рівень транспарентності бюджетної політики, довіри суспільства та бізнесу до органів державної влади, узгодженості окремих складових бюджетної системи. Бюджетний контроль у сфері митної справи є відповідною структурою та сукупністю вимог, у межах яких здійснюються контрольні дії. Оскільки мета контролю є загальною для органів бюджетного контролю, то, відповідно, можна говорити й про єдині етапи, стадії, які будуть покладені в основу її реалізації. У такій ситуації йдеться про вироблення єдиних положень процесу бюджетного контролю для всіх органів, які його здійснюють, не виключаючи властиві кожному органу власні особливості контрольної діяльності, зокрема й у сфері митної справи, що закріплені в нормативно-правових актах.

Вивчення контрольної діяльності у сфері митної справи є конче необхідним, зважаючи на новітні трансформаційні процеси в бюджетній системі України.

Стан дослідження. Теоретичні та практичні аспекти організації бюджетного контролю досліджуються в наукових працях таких учених, як М.Ф. Базаясь, П.Ю. Бурак, О.Д. Василик, О.П. Гетманець, Н.Г. Виговська, Е.А. Вознесенський, І.К. Дрозд, Б.А. Карпінський, В.Д. Чернадчук, І.В. Грицюк, Ю.І. Осадчий, К.В. Павлюк, В.Ф. Піхоцький, В.В. Сопко, І.Б. Стефанюк, Б.Ф. Усач, В.О. Шевчук, О.М. Шохін та інші.

Однак багато аспектів бюджетного контролю у сфері митної справи залишаються недостатньо вивченими.

Мета статті дослідити особливості здійснення бюджетного контролю у сфері митної справи за такими напрямками: суть, об'єкт, предмет, суб'єкт, принципи.

Виклад основного матеріалу. Одним із видів фінансового контролю, який здійснюється в процесі бюджетної діяльності держави, є бюджетний контроль. А.А. Васильєв зазначає: «Бюджетна сфера є ядром фінансової діяльності держави і відображає всі її взаємовідносини з громадськими інститутами та громадянами» [1, с. 33]. На думку О.Ю. Бубнєвої, бюджет усе більшою мірою виступає «інструментом проведення структурних реформ, підтримкою позитивних процесів у різних сферах економічної діяльності» [2, с. 16].

Державний бюджетний контроль – це самостійний вид державного фінансового контролю, який здійснюється в бюджетній сфері та спрямований на встановлення законності, достовірності й економічної ефективності діяльності учасників бюджетного процесу зі складання та затвердження проектів бюджетів (бюджетів державних позабюджетних фондів), зарахування й використання бюджетних коштів, управління державною власністю [1]. Особливе значення бюджетного контролю зумовлене тією роллю, яка відведена йому в процесі здійснення фінансової діяльності держави.



Рис. 1. Узагальнення підходів до трактування бюджетного контролю

Бюджетний контроль тісно пов'язаний із фінансовим контролем і фактично є різновидом останнього, проте повністю ототожнювати та використовувати термін «фінансовий контроль» замість «бюджетний контроль».

Сутність бюджетного контролю в розрізі таких економічних категорій, як «фінанси», «бюджет» та «контроль» відображена на рисунку 1.

Бюджетний контроль повинен використовуватись там і тоді, де функціонують бюджетні відносини. Головною метою бюджетного контролю є забезпечення законності бюджетної діяльності, тобто контроль за дотриманням бюджетного законодавства всіма учасниками бюджетних відносин.

На сучасному етапі термін «бюджетний контроль» не застосовується в бюджетному законодавстві, як правило, у Бюджетному кодексі України використовуються такі терміни: «фінансовий контроль», «контроль за дотриманням бюджетного законодавства», «внутрішній контроль», «зовнішній контроль» тощо, під якими, власне, і розуміється бюджетний контроль.

В інших нормативно-правових актах бюджетного законодавства в більшості випадків застосовують термін «фінансовий контроль», трактуючи його у вузькому значенні як контроль за дотриманням бюджетного законодавства.

У юридичній літературі бюджетний контроль трактується так [1–4]:

1) як вид фінансового контролю, який здійснюється в процесі складання, розгляду, затвердження та виконання бюджету;

2) врегульована нормами бюджетного права система ревізійно-правових заходів, спрямованих на перевірку законності та доцільності здійснюваної бюджетної діяльності;

3) діяльність уповноважених органів державної влади, яка спрямована на забезпечення законності, фінансової дисципліни та раціональності в ході формування, розподілу та використання коштів державного й місцевих бюджетів із метою ефективного соціально-економічного розвитку держави.

Сутність бюджетного контролю полягає в перевірці дотримання чинного законодавства в бюджетній сфері й запобіганню правопорушень встановленого порядку надходження та витрачання коштів державного й місцевих бюджетів.

В економічній літературі поняття бюджетного контролю трактується по-різному. Наприклад, О.Д. Василик визначає бюджетний контроль як один із видів фінансового контролю, що здійснюється в процесі складання, розгляду, затвердження та виконання бюджетів.

Як зазначає Л.Д. Сафонова, бюджетний контроль – це складова фінансового контролю, де об'єктивною основою

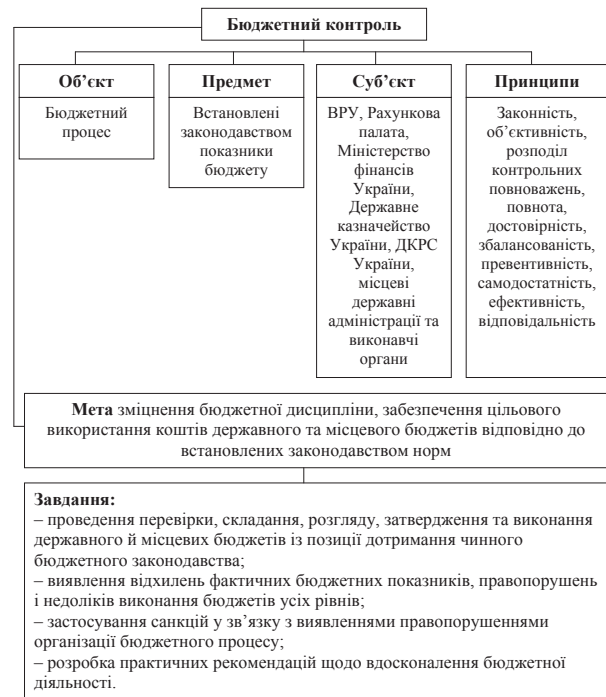


Рис. 2. Елементи системи бюджетного контролю

є контрольна функція фінансів, тобто це сукупність заходів, які проводять державні органи та які пов'язані з перевіркою законності, доцільності та ефективності утворення, розподілу й використання грошових фондів держави та місцевих органів самоврядування [3, с. 203].

Бюджетний контроль у сфері митної справи є одним із видів фінансового контролю у сфері митної справи, який здійснюється в бюджетній сфері та спрямований на встановлення законності, достовірності й економічної ефективності діяльності митних органів у процесі цільового та ефективного використання бюджетних коштів, а також управлінням державною власністю.

Цей вид контролю також можна охарактеризувати як внутрішній контроль, у зв'язку з тим, що його предметом є бюджетні кошти, що надаються митним органам як розпорядникам й одержувачам бюджетних коштів. Тут мають місце бюджетні відносини, під якими розуміються «фінансові правовідносини з приводу розподілу та використання митними органами державних грошових фондів, а також фінансових ресурсів, що надходять із джерел, не заборонених чинним законодавством» [5, с. 44]. Об'єктом бюджетного контролю виступають бюджетні правовідносини, що складаються в процесі здійснення контролю за цільовим й ефективним використанням бюджетних коштів. Причому в цих правовідносинах митні органи виступають як підконтрольні суб'єкти. Основні елементи системи бюджетного контролю відображені на рисунку 2.

Таким чином, систему бюджетного контролю можна уявити у вигляді сукупності таких елементів:

1) суб'єкти бюджетного контролю – це суб'єкти контролю, до яких належать як контролюючі суб'єкти (уповноважені бюджетним законодавством на здійснення контролю за дотриманням приписів цього ж законодавства органи, перелік яких наведено в Бюджетному кодексі України), так і підконтрольні суб'єкти (юридичні особи, які зобов'язані здійснювати певні дії, наприклад, щодо витрачання коштів державного чи місцевих бюджетів);

2) об'єкт контролю – реальна діяльність учасників бюджетного процесу щодо здійснення дій, передбачених бюджетним законодавством, тобто це є власне бюджетні правовідносини;

3) предмет контролю – встановлені бюджетним законодавством показники бюджету;

4) методи контролю – це сукупність прийомів і способів дослідження відповідності бюджетному законодавству складання, розгляду, затвердження та виконання державного й місцевих бюджетів та визначення рівня цільового використання бюджетних коштів;

5) процес контролю – це процес реалізації послідовних дій щодо попередження та виявлення правопорушень бюджетного законодавства учасниками бюджетного процесу в результаті виконання ними своїх завдань;

6) узагальнення та реалізація результатів контролю – це процес формування підсумкових висновків про фактичне виконання державного й місцевих бюджетів і практичних рекомендацій щодо усунення виявлених недоліків, які оформлюються письмово відповідними актами [3].

Зміст бюджетного контролю у сфері митної справи як складової частини фінансового контролю можна визначити у вигляді таких напрямів діяльності контролюючих органів:

1. Перевірка виконання митними органами їх зобов'язань із формування бюджету.

2. Перевірка виконання митними органами як головними розпорядниками та розпорядниками бюджетних коштів повноважень із їх розподілу.

3. Перевірка виконання митними органами як одержувачами бюджетних коштів обов'язків з ефективного та цільового використання бюджетних коштів.

4. Перевірка законності руху грошових коштів на рахунках митних органів і їх перерахування в дохід державного бюджету.

5. Перевірка законності здійснення митними органами повноважень адміністратора прибутків державного бюджету від сплати митних й інших платежів від зовнішньоекономічної діяльності у сфері митної справи.

Митні органи складають єдину державну централізовану систему, тобто у сфері своєї діяльності є єдиною ієрархічно побудованою системою. Як підконтрольні суб'єкти митні органи підпадають під сферу поширення контрольних повноважень різних органів: Рахункової палати України, Прокуратури України та інших. Проте разом із наявністю контролюючих органів необхідно відмітити, що між ними відсутній чіткий розподіл повноважень. Здійснювати ж державний фінансовий контроль за всім спектром його питань якомусь одному, «єдиному» органу через їх численність дуже проблематично. Тим часом, найбільш раціональною є пропозиція щодо створення єдиного органу системи державного внутрішнього фінансового контролю в бюджетному процесі, який би забезпечував комплексне вирішення проблем без обмеження повноважень окремих уже існуючих контрольних

органів. Позицію щодо створення єдиного органу державного контролю підтримує також В.В. Бурцев. Він зазначає, що створення єдиної організаційної структури при будь-якому контрольному органі суперечило би принципу розподілу влади, закладеному в Конституції України. Така структура можлива лише як особливий, абсолютно незалежний (автономний) колегіальний орган, до якого входять представники органів державного внутрішнього фінансового контролю [6]. Крім того, згаданий учений наголошує, що створення такого органу дасть змогу надати розрізненим діям державних фінансових контролерів різних органів єдності у вивченні проблеми, узгодженості, цілеспрямованості та дієвості в роботі [6].

Згідно з пропозицією С.В. Бардаша [7] таким органом має стати Національне бюро економічного контролю України. Діяльність такого бюро слід регламентувати Конституцією України, що можна здійснити в межах майбутнього конституційного реформування. Цей орган має бути незалежним від Кабінету Міністрів України й Верховної Ради України. Про результати його доцільно доповідати під час річного звіту в Кабінеті Міністрів України та Верховній Раді України [8].

Отже, бюджетний контроль митних органів можуть здійснювати декілька органів фінансового контролю, у зв'язку із чим назріла необхідність впорядкування повноважень контролюючих органів, визначення чіткого підходу до їх структури та взаємодії, а також термінів і періодичності проведення перевірок у цілях недопущення дублювання та паралелізму під час здійснення ними своїх функцій.

Висновки. Бюджетний контроль у сфері митної справи є одним із видів фінансового контролю в галузі митної справи, який здійснюється в бюджетній сфері та спрямований на встановлення законності, достовірності й економічної ефективності діяльності митних органів у процесі цільового й ефективного використання бюджетних коштів, а також управлінням державною власністю.

Цей вид контролю також можна охарактеризувати як внутрішній контроль, у зв'язку з тим, що його предметом є бюджетні кошти, що надаються митним органам як розпорядникам та одержувачам бюджетних коштів. Тут мають місце бюджетні відносини, під якими розуміються фінансові правовідносини з приводу розподілу та використання митними органами державних грошових фондів, а також фінансових ресурсів, що надходять із джерел, не заборонених чинним законодавством. Об'єктом бюджетного контролю виступають бюджетні правовідносини, що складаються в процесі здійснення контролю за цільовим та ефективним використанням бюджетних коштів. Причому в цих правовідносинах митні органи виступають як підконтрольні суб'єкти.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Васильев А.А. Правовое регулирование государственного бюджета в Российской Федерации : дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.14 / А.А. Васильев ; ИЗИСП при Правит-ве РФ. – М., 2003. – 222 с.
2. Бубнова О.Ю. Бюджетный контроль, осуществляемый высшими органами финансового контроля зарубежных стран / О.Ю. Бубнова // Актуальные проблемы российского права. – 2007. – № 1 (4). – С. 14–22.
3. Литвинчук І.В. Економічна сутність бюджетного контролю / І.В. Литвинчук // Проблеми теорії та методології бухгалтерського обліку, контролю й аналізу. Серія «Бухгалтерський облік, контроль і аналіз». – 2013. – Вип. 3. – С. 195–210. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://nbuv.gov.ua/j-pdf/ptmbo_2013_3_14.pdf.
4. Василенко Н.Г. Правовые основы финансового контроля в России и Европейском Союзе : [монография] / Г.Н. Василенко. – М. : ЮНИТИ-ДПНА, 2010. – 350 с.
5. Завершинская М.В. Правоотношения в области таможенного дела: Административно-правовой и финансово-правовой аспекты : дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.14 / М.В. Завершинская. – Саратов, 2005. – 173 с.
6. Бурцев В.В. Координация деятельности и взаимодействие органов государственного финансового контроля / В.В. Бурцев // Аудитор. – 2000. – № 6. – С. 45–48.
7. Бардаш С.В. Про доцільність централізації державного контролю в Україні / С.В. Бардаш [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.nbuv.gov.ua/portal/Soc_Gum/ Menedzhment/2009_12/Bardach.htm.
8. Коломийчук Н.М. Удосконалення організації державного внутрішнього фінансового контролю в бюджетному процесі / Н.М. Коломийчук // Наука й економіка. – 2014. – Вип. 3. – С. 11–17. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://nbuv.gov.ua/j-pdf/Nie_2014_3_3.pdf.