

Резюме

Майданевич Н. В. Понятие и сущность категории «электроэнергетика».

В статье осуществляется теоретический анализ содержания понятия «электроэнергетика». Путем анализа законодательства и научной литературы, а также специфических признаков электроэнергетики, подается авторское определение понятия «электроэнергетика» и наполнение его дефиниционно-интерпретационным содержанием.

Ключевые слова: энергия, электричество, категория «электроэнергетика», административная ответственность в сфере электроэнергетики, административно-деликтные отношения в сфере электроэнергетики.

Summary

Maidanevych N. Concept and nature of category “electric power industry”.

The article introduces a theoretical analysis of the meaning of the term “electric power industry”. The author offers her own definition of the notion “electric power industry” preceded by extensive analysis of the current legislation and scientific literature, as well as the specific features of power, given in the author’s definition of “electric power industry” and filling it with definitional-interpretative content.

Key words: energy, electricity, the category of “electric power industry” administrative responsibility in the electric power industry sector, administrative tort relations in the electric power industry sector.

Отримано 9.10.2014

УДК: 346.62

Є. О. РОМАНЕНКО

*Євген Олександрович Романенко, аспірант
Інституту держави і права імені В. М. Корецького
НАН України*

ВИДИ РОЗПОРЯДНИКІВ БЮДЖЕТНИХ КОШТІВ ТА ЇХ ДІЯЛЬНІСТЬ

На сьогоднішній день із розширенням предмету бюджетного права та розвитком самої підгалузі бюджетного права шляхом деталізації та більш ретельного врегулювання усіх аспектів бюджетних правовідносин, змінюється роль суб’єктів бюджетних правовідносин.

Все більш актуальним стає питання регламентації діяльності розпорядників бюджетних коштів у системі суб’єктів бюджетних правовідносин і як саме вони реалізують свій бюджетно-правовий статус.

Слід зазначити, що правовий статус суб’єктів бюджетних правовідносин є складним багатограним правовим явищем, реалізація якого на практиці ускладнена неоднозначністю розуміння його природи та складових.

Актуальність дослідження змісту, напрямків, правового регулювання діяльності розпорядників бюджетних коштів як учасників бюджетного процесу обумовлена багатьма чинниками, зокрема тим, що наукове вирішення зазначених проблем є теоретичною підставою провадження ефективної бюджетної політики держави.

Розпорядники бюджетних коштів є учасниками бюджетного процесу як регламентованої нормами права діяльності, пов’язаної із складанням, розглядом, затвердженням бюджетів, їх виконанням і контролем, розглядом звітів про виконання бюджетів, що складають бюджетну систему України.

Згідно з п. 47 ч. 1 ст. 2 Бюджетного кодексу України, бюджетні установи в особі їхніх керівників, яких уповноважено на отримання бюджетних асигнувань, взяття бюджетних зобов’язань та здійснення видатків з бюджету, називаються розпорядниками бюджетних коштів (далі – розпорядники)¹.

Тобто, розпорядники бюджетних коштів є суб’єктами бюджетно-правових відносин – визначеними державою за допомогою норм права носіями суб’єктивних прав, юридичних обов’язків та юридичної відповідальності у бюджетних правовідносинах, до яких належать: держава та національно-державні та адміністративні утворення; державні органи влади: законодавчі, виконавчі, судові та органи місцевого самоврядування; державні та муніципальні підприємства, установи, організації, соціальні утворення – одержувачі бюджетних коштів².

Розпорядники бюджетних коштів як суб’єкти бюджетних правовідносин наділені відповідною правосуб’єктністю, а саме, встановленою нормами бюджетного права здатністю носіїв бути учасниками бюджетної діяльності.

Для здійснення програм і заходів, які проводяться за рахунок коштів бюджету, бюджетні асигнування надаються розпорядникам. Кошти бюджету, що надаються фізичним і юридичним особам, які не мають статусу бюджетної установи (отримувача бюджетних коштів), можуть надаватись їм тільки через розпорядника.

Розпорядники бюджетних коштів за обсягом їх прав поділяються на:

- головні розпорядники бюджетних коштів;
- розпорядники бюджетних коштів нижчого рівня.

Головні розпорядники визначаються відповідно до Бюджетного кодексу України і затверджуються законом про Державний бюджет України шляхом встановлення їм бюджетних призначень.

Розпорядники нижчого рівня поділяються на такі, що мають власну мережу, та на розпорядників бюджетних коштів без мережі.

Розпорядники нижчого рівня, до сфери управління яких належать інші розпорядники бюджетних коштів нижчого рівня або одержувачі бюджетних коштів, в процесі складання, затвердження та подання власної мережі застосовують положення, визначені для головних розпорядників.

Повноваження, які надаються головному розпорядникові бюджетних коштів Бюджетним кодексом України і Законом про Державний бюджет України або рішенням про місцевий бюджет, що має кількісні та часові обмеження та дозволяє надавати бюджетні асигнування, називаються бюджетним призначенням.

Головними розпорядниками бюджетних коштів можуть бути:

1) за бюджетними призначеннями, визначеними законом про Державний бюджет України, – установи, уповноважені забезпечувати діяльність Верховної Ради України, Президента України, Кабінету Міністрів України в особі їх керівників; міністерства, Конституційний Суд України, Верховний Суд України, вищі спеціалізовані суди та інші органи, безпосередньо визначені Конституцією України, в особі їх керівників, а також Національна академія наук України, Національна академія аграрних наук України, Національна академія медичних наук України, Національна академія педагогічних наук України, Національна академія правових наук України, Національна академія мистецтв України, інші установи, уповноважені законом або Кабінетом Міністрів України на реалізацію державної політики у відповідній сфері, в особі їх керівників;

2) за бюджетними призначеннями, визначеними рішенням про бюджет Автономної Республіки Крим – уповноважені юридичні особи (бюджетні установи), що забезпечують діяльність Верховної Ради Автономної Республіки Крим та Ради міністрів Автономної Республіки Крим, а також міністерства та інші органи влади Автономної Республіки Крим в особі їх керівників;

3) за бюджетними призначеннями, визначеними іншими рішеннями про місцеві бюджети, – місцеві державні адміністрації, виконавчі органи та апарати місцевих рад (секретаріат Київської міської ради), структурні підрозділи місцевих державних адміністрацій, виконавчих органів місцевих рад в особі їх керівників. Якщо згідно із законом місцевою радою не створено виконавчий орган, функції головного розпорядника коштів відповідного місцевого бюджету виконує голова такої місцевої ради.

Розпорядниками коштів нижчого ступеня є бюджетні установи в особі їх керівників, які уповноважені на отримання асигнувань, прийняття зобов'язань та здійснення виплат з бюджету на виконання функцій самої установи, яку вони очолюють, і на розподіл коштів безпосередньо підпорядкованим їм одержувачам.

Головним чином, це обласні установи і організації, в яких є підвідомчі підрозділи. Вони також при розподілі коштів є розпорядниками коштів другого ступеня, а при витратанні коштів безпосередньо на утримання свого апарату або витратанні коштів на централізовані заходи є розпорядниками коштів третього ступеня.

На обласному рівні розпорядниками коштів нижчого рівня є: управління освіти; фінансове управління, головні обласні управління Державної казначейської служби України; головні обласні управління Міністерства доходів і зборів України, державна фінансова інспекція, облдержадміністрація; управління агропромислового комплексу тощо.

Для всіх розпорядників коштів Державного бюджету є обов'язковим здійснення операцій по видатках через органи Державної казначейської служби. При казначейській формі виконання Державного бюджету розпорядникам коштів відкриваються реєстраційні рахунки в органах Державної казначейської служби. Бюджетні кошти, які знаходяться на реєстраційних рахунках використовуються розпорядниками коштів відповідно до затверджених асигнувань у кошторисах доходів та видатків, а також лімітів видатків.

Одержувачі бюджетних коштів – це підприємства і госпрозрахункові організації, громадські та інші організації, що не мають статусу бюджетної установи, які одержують кошти з бюджету як фінансову підтримку або уповноважені органами державної влади на виконання загальнодержавних програм, надання послуг безпосередньо через розпорядників.

Оцінка результативності бюджетної програми за своєю сутністю віддзеркалює ефективність створеної системи бюджетного менеджменту на рівні як головного розпорядника, так і розпорядника нижчого рівня (включаючи всі складові бюджетного менеджменту)³.

Результативність бюджетної програми розпорядників нижчого рівня може вимірюватися через зростання питомої ваги окремих податків, інших джерел наповнення бюджетів, субвенцій та інших надходжень (передбачених, отриманих фактично).

Отже, заходи, методи, способи реалізації бюджетних програм для досягнення поставлених цілей на рівні розпорядників коштів мають супроводжуватись або соціальною, або соціально-економічною вигодою, що у кінцевому випадку забезпечило б розширення можливостей розвитку бюджетної сфери, соціально-економічного розвитку територіальної громади в цілому та окремої людини як споживача суспільних послуг.

У Бюджетному кодексі України закладено досить широкий перелік функцій головного розпорядника бюджетних коштів.

У цьому контексті слушним було б внесення пропозиції про запровадження інституту Державного бухгалтеря, що відповідає Стратегії модернізації системи бухгалтерського обліку в державному секторі на 2007–2015 рр., що затверджена Кабінетом Міністрів України, та має на меті реформування системи бухгалтерського обліку.

Передбачається, що державний бухгалтер як посадова особа Державної казначейської служби має забезпечувати в бюджетній установі:

- 1) ведення бухгалтерського обліку, складання фінансової та бюджетної звітності;
- 2) контроль за дотриманням бюджетних повноважень при зарахуванні надходжень;
- 3) прийняття зобов'язань і здійснення платежів.

Запровадження інституту державного бухгалтера допоможе вирішити такі питання:

- 1) підвищення якості й достовірності ведення бухгалтерського обліку, складання та консолідації фінансової звітності з виконання бюджетів;
- 2) оптимізація казначейського обслуговування бюджетів шляхом спрощення документообігу між розпорядниками бюджетних коштів й органами Державної казначейської служби;
- 3) посилення відповідальності розпорядників бюджетних коштів за прийняті рішення щодо виконання кошторисів видатків;
- 4) удосконалення процедур казначейського контролю.

Зазначена пропозиція видається ефективним кроком з огляду на те, що Державна казначейська служба на сьогодні відповідає за виконання Державного бюджету на центральному рівні – на рівні уряду; ця її функція нерозривно пов'язана з контролем за виконанням бюджету на всіх етапах використання коштів, тобто на етапі прийняття зобов'язань, перевірки та оплати⁴.

Наприклад, відповідно до Бюджетного кодексу по розрахунках із виплати заробітної плати, з податками і зборами у бюджетних установах не повинно виникати кредиторської або дебіторської заборгованості, оскільки фінансування видатків із заробітної плати відбувається за захищеними статтями бюджету.

Але контроль за цим процесом здійснюється бюджетною установою тільки при занесенні до Головної книги інформації про нарахування і, відповідно, здійсненні перерахування на основі банківської виписки Державної казначейської служби.

Такий механізм контролю не забезпечує попередження навіть арифметичної помилки і загрози виникнення будь-якої заборгованості, унеможлиблює вживання вчасних заходів щодо її запобігання.

У випадку, коли бюджетна установа є досить великою організацією з великим обсягом платежів, покладання обов'язків ведення всього бухгалтерського обліку на державного бухгалтера як посадової особи Державної казначейської служби неможливо.

Ефективною формою внутрішнього контролю може бути паралельне ведення Головної книги бухгалтером Державної казначейської служби і безпосередньо бюджетною установою. Процес проведення платежів може проводитись у три етапи:

1. Відповідно до первинних документів суми зобов'язань розносяться в Головну книгу бухгалтером Державної казначейської служби.

2. Згідно з отриманими залишками на рахунках робиться висновок про правильність розрахунків і доцільність проведення платежів.

3. Відбувається взяття на облік зобов'язань і проведення платежів. Таким чином, при проведенні платежів державний бухгалтер-казначей може визначити, чи існує можливість виникнення заборгованості (дебіторської або кредиторської) і призупинити здійснення перерахувань.

На сьогодні програма Державної казначейської служби «Мережа» завдяки багаторівневому захисту запобігає багатьом помилкам у формах платіжних доручень і зобов'язань.

Проте перерахування неправильної суми, якщо вона перебуває у межах бюджетних асигнувань, цілком можливе.

Запропонований захід внутрішнього контролю також може знайти своє відображення і в звітності бюджетних установ. Державна казначейська служба матиме можливість більш детальної перевірки фінансової діяльності бюджетних установ за окремими рахунками⁵.

Впровадженню таких заходів сприятиме створення єдиного плану рахунків бухгалтерського обліку в державному секторі.

Важливою проблемою на сьогодні є невідповідність і нерегульованість вимог нормативних актів та законодавства. Одним із прикладів цього є вимоги нормативних актів, які, з одного боку, обмежують органи державної влади щодо надання ними послуг, створення фондів (Постанова КМУ від 25.06.2001 № 702 «Про порядок використання коштів, отриманих органами державної влади від надання ними послуг відповідно до законодавства та їх розміри»), а з другого – надають широкі можливості (ч. 4 ст. 13 БК України).

Наслідком такої юридичної нерегульованості є неможливість розроблення органами Держказначейства уніфікованого алгоритму контролю без втручання у цей процес людського фактора.

Хоча й діють відповідні норми та детальні процедури казначейського контролю, проте загальнодержавні підходи до фінансового контролю в цілому і до казначейських специфічних повноважень зокрема законодавчо не врегульовані⁶.

Отже, практично не можливо впливати на результати проведення розпорядниками бюджетних коштів заходів із укладання договорів (узяття юридичних зобов'язань); взяття фінансових зобов'язань; проведення в бухгалтерському обліку розпорядника бюджетних коштів незаконно здійснених операцій.

Тому з метою унормування здійснення Державною казначейською службою контрольних повноважень необхідне базове законодавство, яке визначило б його місце і роль у системі суб'єктів, що є учасниками відповідної контрольної діяльності. У той же час, розв'язання низки поточних проблемних питань можливе за умови внесення змін та доповнень до нормативних актів.

Видаються доцільними наступні зміни до законодавства:

– запровадження казначейського посвідчення договорів, що унеможливають узяття зобов'язань понад кошторисні призначення;

– посилення відповідальності головних розпорядників бюджетних коштів за управління бюджетними асигнуваннями й визначення ними підпорядкованих Держказначейству бюджетних установ, що виконуватимуть відповідні цільові програми. Бюджетний кодекс України від 8 липня 2010 р. не містить принципу відповідальності учасників бюджетного процесу. Вважається за необхідне відновити цей важливий принцип і визначити дієвий механізм його реалізації.

З метою повноцінної реалізації, зокрема здійснення внутрішнього контролю за повнотою надходжень, отриманих розпорядниками бюджетних коштів нижчого рівня та одержувачами бюджетних коштів, і витрачанням ними бюджетних коштів, доцільним вбачається обґрунтування створення інституту Державного бухгалтера.

¹ Бюджетний кодекс України від 08.07.2010 № 2456/І // Голос України від 04.08.2010. – № 143.

² Монаенко А. О. Бюджетне право України: навч. посіб. / А. О. Монаенко. – Запоріжжя: КПУ, 2009. – 480 с.

³ Дмитренко Е. С. Фінансове право України. Особлива частина: [Навч. посіб.] Е. С. Дмитренко. – К.: Алерта; КНТ, 2007. – 613 с. – С. 165.

⁴ Дем'янишин В. Бюджетне фінансування та його особливості в сучасних умовах / В. Дем'янишин // Світ фінансів. – 2007. – Вип. 2 (11). – С. 34–48. – С. 35.

⁵ Зюнькін А. Г. Фінансове право: [Навч. посіб. для студ. вищ. навч. закладів] / А. Г. Зюнькін. – К., 2007. – 568 с. – С. 145.

⁶ Там само. – С. 149.

Резюме

Романенко Є. О. Види розпорядників бюджетних коштів та їх діяльність.

У науковій статті досліджується регламентація діяльності розпорядників бюджетних коштів у системі суб'єктів бюджетних правовідносин і як саме вони реалізують свій бюджетно-правовий статус.

Розглядається правосуб'єктність розпорядників бюджетних коштів як суб'єктів бюджетних правовідносин а саме, встановлена нормами бюджетного права здатність носіїв бути учасниками бюджетної діяльності.

За результатами дослідження пропонується запровадити казначейського посвідчення договорів, що унеможливають узяття зобов'язань понад кошторисні призначення, а також посилення відповідальності головних розпорядників бюджетних коштів за управління бюджетними асигнуваннями й визначення ними підпорядкованих Державній казначейській службі України бюджетних установ, що виконуватимуть відповідні цільові програми.

Ключові слова: бюджетні правовідносини, розпорядники бюджетних коштів, бюджетна діяльність, бюджетні призначення, інститут державного бухгалтера.

Резюме

Романенко Е. А. Виды распорядителей бюджетных средств и их деятельность.

В научной статье исследуется регламентация деятельности распорядителей бюджетных средств в системе субъектов бюджетных правоотношений и как они реализуют свой бюджетно-правовой статус.

Рассматривается правосубъектность распорядителей бюджетных средств как субъектов бюджетных правоотношений в частности, установленная нормами бюджетного права способность носителей быть участниками бюджетной деятельности.

По результатам исследования предлагается ввести казначейскую заверку договоров, исключая обязательство сверх сметных назначений, а также усиление ответственности главных распорядителей бюджетных средств за управление бюджетными ассигнованиями и определения ими подчиненных Государственной казначейской службе Украины бюджетных учреждений, которые будут выполнять соответствующие целевые программы.

Ключевые слова: бюджетные правоотношения, распорядители бюджетных средств, бюджетная деятельность, бюджетные назначения, институт государственного бухгалтера.

Summary

Romanenko Y. Types managers of budgetary funds and their activities.

In a scientific article explores the regulation of the activities managers of budgetary funds in the budget legal relations entities and how they implement its budgetary and legal status.

Considered the legal personality managers of budgetary funds as subjects of budgetary legal relations in particular, the established norms of the budget law the ability of carriers to be participants budgetary activity.

According to the survey proposed to introduce the treasury certification of contracts, excluding liabilities taking over budget assignments, as well as increased responsibility of chief administrators of budget funds for the management of budgetary appropriations and to determine their subordinates the State Treasury Service of Ukraine budget institutions that will perform the appropriate target programs.

Keywords: budgetary legal, budget funds, the budget activities, budget allocations.

Отримано 8.10.2014