

УДК: 354.1

НОРМАТИВНА РЕГЛАМЕНТАЦІЯ

КОНТРОЛЬНИХ ЗАХОДІВ ЩОДО
ПОРУШЕНЬ БЮДЖЕТНОГО
ЗАКОНОДАВСТВА УКРАЇНИ

НАДІЯ ЛІСКО,
аспірант кафедри обліку
та аудиту Київського
національного університету
імені Тараса Шевченка

У статті досліджено факти виявлених порушень бюджетного законодавства України станом на 2010–2011 рр. та обґрунтовано необхідність реформування державного контролю з метою зменшення рівня бюджетних порушень. Запропоновано запровадження щоденного особливого режиму контролю за діяльністю бюджетних установ і виконання ними вимог бюджетного законодавства для усунення допущених порушень.

Ключові слова: бюджетні порушення, державний контроль.

ПОСТАНОВКА ПРОБЛЕМИ

Україна потребує реформування державного внутрішнього фінансового контролю, оскільки збільшення кількості бюджетних порушень свідчить про низьку якість державного управління, однією з функцій якого є контрольна. Саме державний внутрішній фінансовий контроль набуває особливої актуальності в умовах реформування державного сектору економіки України, що використовується з метою подолання можливих порушень бюджетного законодавства.

Місія державного внутрішнього фінансового контролю полягає у необхідності функціонування внутрішнього контролю та внутрішнього аудиту. Формування та реалізація системи внутрішнього контролю і внутрішнього аудиту в державному секторі України дає можливість вчасно знайти та ідентифікувати випадки неефективного використання державних коштів. Це, в свою чергу, сприятиме зменшенню кількості необхідних контрольних заходів та підвищенню ефективності державного внутрішнього фінансового контролю.

Актуальність проблеми здійснення заходів впливу за порушення бюджетного законодавства в Україні визначається як теоретичними, так і практичними аспектами. Важливість теоретико-практичних розробок з обраної тематики обумовлена тим, що бюджетні порушення є основним критерієм якості та оцінки ефективності й результативності державного контролю. Ці питання розглядалися провідними науковцями та практиками державної влади (М. Азаров,

В. Базилевич, І. Дрозд, Л. Ловінська, С. Львовичкін, С. Свірко, Н. Сушко, О. Чечуліна). Проте не всі питання у цій царині вирішені.

Метою статті є обґрунтування необхідності реформування державного контролю в Україні з метою зменшення рівня бюджетних порушень, що має проводитися з урахуванням покращеної нормативної регламентації контрольних заходів за порушеннями бюджетного законодавства та запровадження щоденного особливого режиму контролю за діяльністю бюджетних установ.

ВИКЛАД ОСНОВНОГО МАТЕРІАЛУ

Згідно з новою редакцією Бюджетного кодексу України від 07.10.2010 р. №2592-VI під **бюджетним порушенням** розуміють недотримання учасником бюджетного процесу порядку складання, розгляду, затвердження, внесення змін, виконання бюджету чи звіту про виконання бюджету [1].

Це визначення дає змогу неоднозначно трактувати термін «правопорушення», оскільки більшість бюджетних правопорушень виявляється не в процесі складання, розгляду, затвердження, внесення змін, виконання бюджету чи звіту про його виконання, а під час складання, розгляду, затвердження та виконання кошторисів бюджетних установ. Отже, якщо виходити з визначення бюджетного правопорушення, закріпленого в ст. 119 Бюджетного кодексу України, то крім нецільового використання бюджетних коштів при виконанні кошторису, порушення порядку складання, розгляду, затвердження та виконання

кошторисів не може розцінюватись як бюджетне правопорушення, оскільки воно не закріплене у ст. 116 цього Кодексу. Така неузгодженість урегульована Кримінальним кодексом України від 05.04.2001 р. № 2341-VI (зі змінами та доповненнями) і Кодексом України про адміністративні правопорушення від 08.07.2011 р. № 3668-VI, що встановлюють відповідальність не за бюджетне правопорушення, а за порушення законодавства про бюджетну систему, яке трактується більш розширено, ніж у Бюджетному кодексі. Незважаючи на різну назву в Кримінальному кодексі, Кодексі України про адміністративні правопорушення та Бюджетному кодексі України, поняття «бюджетне правопорушення» (назва, що вживається в Бюджетному кодексі України) та «порушення законодавства про бюджетну систему» (Кримінальним кодексом України і Кодексом про адміністративні правопорушення) є за своєю суттю тотожними.

Варто зазначити, що чинне бюджетне законодавство на сьогодні не встановлює будь-яких вимог до пропорційного скорочення видатків або їх фінансування. Сутність принципу збалансованості, визначеного п. 2 ст. 7 Бюджетного кодексу України, полягає в тому, що повноваження на здійснення витрат бюджету мають відповідати обсягу надходжень до бюджету на визначений бюджетний період.

Проте принцип збалансованості не реалізований на практиці через невідповідності чинного законодавства України. Єдиним нормативно-правовим актом, який до моменту набрання чинності Бюджетного кодексу визначав необхідність дотримання вимог щодо пропорційного скорочення видатків бюджету й вимог щодо пропорційного фінансування видатків бюджетів усіх рівнів та визначав відповідальність за їх недотримання, був Закон України «Про бюджетну систему України» від 05.12.90 р. № 512-XII з наступними змінами й доповненнями (статті 33, 36, 37, 39). Після прийняття нової редакції Бюджетного кодексу ці положення втратили чинність і відповідно наведені вище форми вчинення злочину припинили своє існування.

Аналіз сутності бюджетного порушення доцільно провести крізь призму оцінки діяльності органів державної влади України. За даними ревізій Державної фінансової інспекції України за 2010–2011 рр., було здійснено майже 15,4 тис. контрольних перевірок, якими охоплено діяльність більш як 14,3 тис. підприємств, з них 9,4 тис. бюджетних установ. На основі цих перевірок за 2010 р. складено 214 прото-

коли про бюджетні правопорушення при виконанні державного та місцевих бюджетів, у тому числі по установах державного бюджету – 112, установах місцевих бюджетів – 102.

Органами Державної казначейської служби України за 2011 р. попереджено 9 810 порушень щодо неналежного виконання бюджетного законодавства та збережено державні кошти на загальну суму 1 млрд 849 млн 200 тис. грн. Посадовими особами Головного управління Державної казначейської служби України відповідно до чинного законодавства постійно проводиться перевірка цільового використання коштів державного та місцевих бюджетів. При реєстрації зобов'язань, фінансових зобов'язань та оформленні платіжних доручень за період з січня по серпень 2011 р. Державним казначейством України надано:

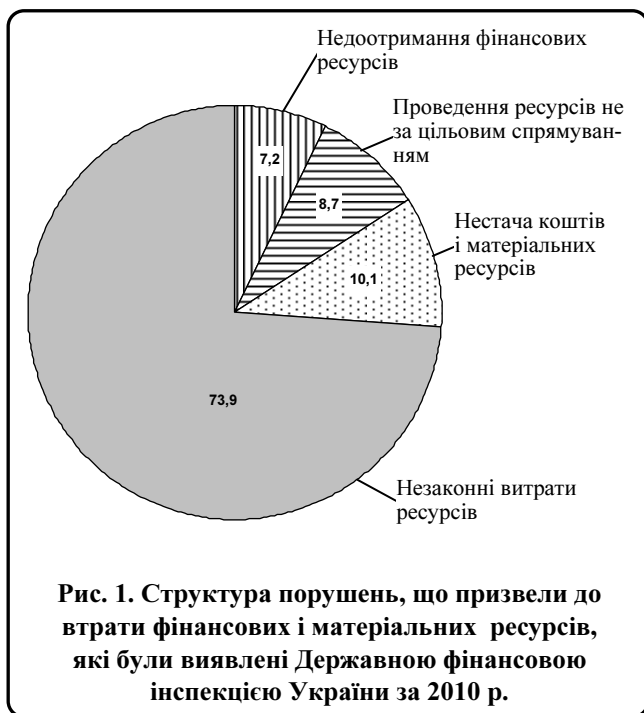
- при виконанні державного бюджету в процесі взяття або реєстрації зобов'язань, фінансових зобов'язань – 1 880 попереджень та відмов на загальну суму 589,8 млн грн, у прийнятті до виконання платіжних доручень – 827 попереджень та відмов на 595,2 млн грн;

- при виконанні місцевих бюджетів у процесі взяття або реєстрації зобов'язань, фінансових зобов'язань – 5 431 попередження та відмови на загальну суму 639,6 млн грн, у прийнятті до виконання платіжних доручень – 1 672 попередження та відмови на 24,6 млн грн.

Структура порушень, які призвели до втрати фінансових і матеріальних ресурсів за 2010 р., наведено на рис. 1.

Однією з основних причин таких порушень є незадовільна якість внутрішнього контролю та безвідповідальне відношення з боку багатьох розпорядників бюджетних коштів.

За результатами обговорення науково-експертною радою Державної казначейської служби України оцінки проектів нормативно-правових актів у вересні 2011 р. було прийнято рішення про введення в дію з 2013 р. Інструкції про застосування нової економічної класифікації видатків бюджету згідно з наказом Міністерства фінансів України «Про внесення змін та доповнень до бюджетної класифікації» від 04.08.2008 р. № 1024 та розроблено законопроект Методичних вказівок про порядок застосування органами Державної казначейської служби заходів впливу за порушення бюджетного законодавства. Порядок застосування органами Державної казна-



чейської служби заходів впливу за порушення бюджетного законодавства повинен в майбутньому регламентуватися цими Методичними вказівками.

Факти порушень бюджетного законодавства учасниками бюджетного процесу за видами встановлюють посадові особи структурних підрозділів центрального апарату Казначейства, Головних управлінь Казначейства в Автономній Республіці Крим, областях, містах Києві та Севастополі, Управлінь Казначейства у районах, містах обласного та республіканського значення та районах у містах.

Найпоширенішими злочинами в державному секторі є хабарництво, зловживання владою і перевищення службового становища.

Порушеннями у державному секторі є:

- порушення розпорядниками бюджетних коштів бюджетного законодавства щодо порядку та термінів подання розподілів показників зведених кошторисів, розподілів показників зведених планів асигнувань загального фонду і спеціального фонду відповідного бюджету;

- порушення розпорядниками (одержувачами) бюджетних коштів порядку відкриття (закриття) рахунків в органах Казначейства;

- взяття розпорядниками бюджетних коштів зобов'язань без відповідних бюджетних асигнувань і порядку реєстрації бюджетних зобов'язань;

- порушення розпорядниками (одержувачами)

бюджетних коштів установлених вимог щодо застосування економічної класифікації видатків та кредитування бюджету;

- інші бюджетні порушення.

Посадова особа відповідного органу Казначейства у разі виявлення порушення бюджетного законодавства або в разі неповідомлення розпорядником бюджетних коштів про усунення порушення бюджетного законодавства складає у двох примірниках Протокол про порушення бюджетного законодавства відповідно до Порядку складання Протоколу про порушення бюджетного законодавства та форми Протоколу про порушення бюджетного законодавства, затвердженого наказом Міністерства фінансів України від 15.11.2010 р. № 1370, в якому вказує суть порушення бюджетного законодавства із зазначенням положень законодавчих або інших нормативно-правових актів, які було порушено.

Дії органів Казначейства при застосуванні заходу впливу за порушення бюджетного законодавства – повернення бюджетних коштів до відповідного бюджету в разі їх нецільового використання регламентується постановою Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку повернення бюджетних коштів до відповідного бюджету в разі їх нецільового використання» від 22.12.2010 р. № 1163.

Порядок виявлення порушень бюджетного законодавства України відображено на рис. 2.

Вибір адекватних заходів впливу, які застосовують до бюджетних установ відповідно до бюджетного законодавства, має здійснюватися з урахуванням:

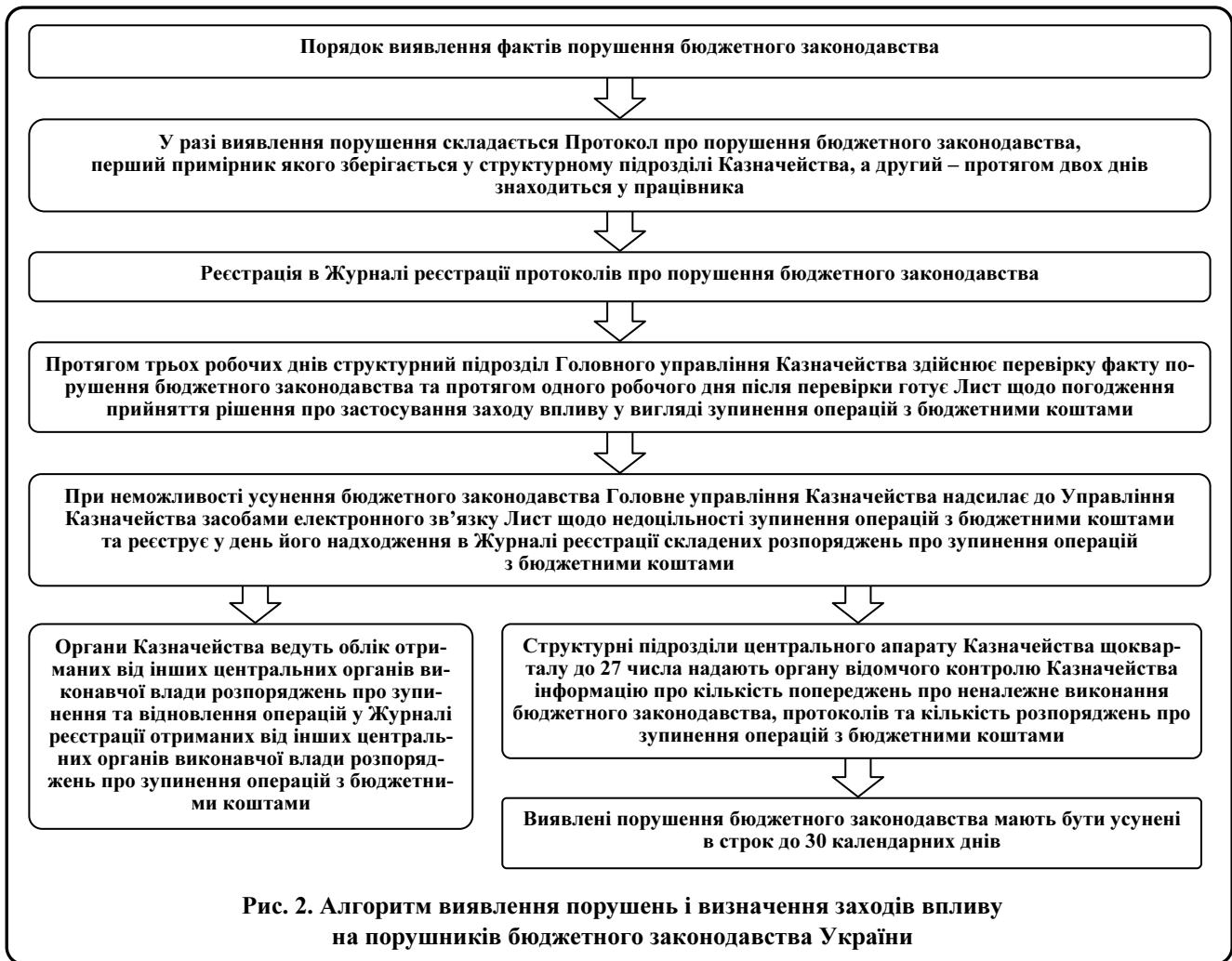
- 1) характеру допущених бюджетною установою порушень;

- 2) причин, які зумовили виникнення виявлених порушень;

- 3) загального фінансового стану бюджетної установи;

- 4) розміру можливих негативних наслідків.

Для покращення ситуації у державному секторі пропонуємо запровадити щоденний особливий режим контролю за діяльністю бюджетних установ і виконанням ними вимог бюджетного законодавства щодо усунення допущених порушень. Особливий режим контролю є додатковим інструментом бюджетного нагляду, який використовується, як правило, одночасно із заходами впливу, що встановлені нормами Бюджетного кодексу України, в разі наявності хоча б однієї з таких ознак:



- ◆ невиконання головними розпорядниками бюджетних коштів вимог бюджетного законодавства щодо усунення виявлених порушень;
- ◆ відсторонення керівників бюджетних установ від посади;
- ◆ виявлення за результатами перевірки фактів проведення бюджетною установою операцій з висо-

- ким рівнем порушень бюджетного законодавства;
 - ◆ виникнення реальної загрози невиконання бюджетною установою в особі розпорядників бюджетних коштів своїх зобов'язань.
- Проведені заходи сприятимуть в майбутньому зменшенню бюджетних правопорушень та зміцненню бюджетної дисципліни.

ВИСНОВКИ

1. Органами Державної казначейської служби в Україні було розроблено законопроект Методичних вказівок щодо порядку застосування органами Державної казначейської служби України заходів впливу за порушення бюджетного законодавства з метою покращення якості управління державними фінансами та створення сучасних систем управління бюджетними ресурсами.
2. Дослідження розглянутої у статті проблематики дало змогу виявити чинники неефективності та нерезультативності державного контролю за виявленими порушеннями бюджетного законодавства і запропонувати напрями його покращення через посилення відповідальності керівництва органу державного управління.

ВИКОРИСТАНІ ДЖЕРЕЛА

1. *Бюджетний* кодекс України від 07.10.2010 р. № 2592-VI.
2. *Про Державний* бюджет в Україні на 2011 рік: Закон України від 23.12.2010 р. № 2857-VI.
3. *Кримінальний* кодекс України від 05.04.2001 р. № 2341-VI (зі змінами та доповненнями).
4. *Кодекс* України про адміністративні правопорушення від 08.07.2011 р. № 3668-VI.
5. *Про затвердження* Порядку зупинення операцій з бюджетними коштами: Постанова Кабінету Міністрів України від 19.01.2011 р. № 21.
6. *Про Порядок* безспірного вилучення коштів з місцевих бюджетів, витрачених на здійснення видатків, кредитування місцевого бюджету, які мають проводитися з іншого бюджету (із змінами та доповненнями): Постанова Кабінету Міністрів України від 19.01.2011 р. № 21.
7. *Про затвердження* Порядку складання Протоколу про порушення бюджетного законодавства та форми Протоколу про порушення бюджетного законодавства: наказ Міністерства фінансів України від 15.11.2010 р. № 1370.
8. *Официальный* сайт Государственной финансовой инспекции Украины // <http://www.dkrs.gov.ua/kru/uk/index>

Статья содержит результаты исследования нарушений бюджетного законодательства Украины за 2010–2011 гг.; обоснована необходимость реформирования государственного контроля с целью уменьшения уровня бюджетных нарушений. Предложено внедрение ежедневного особого режима контроля за деятельностью бюджетных учреждений и использования ими требований бюджетного законодательства для предупреждения нарушений.

Ключевые слова: бюджетные нарушения, государственный контроль.

The article is devoted to the facts of the budget violations in Ukraine for 2010–2011 years and the necessity orthostatic control reformation with the aim of decrease budget violations. The introduction of the special everyday using government control for budget institutions activities and their use of budget legislation requirements for destroyed violations was suggested by the author.

Key words: budget violations, the governments control.

ДО УВАГИ АВТОРІВ!

Журнал

“БУХГАЛТЕРСЬКИЙ ОБЛІК І АУДИТ”

визнано Вищою атестаційною комісією України

професійним виданням з бухгалтерського обліку та аудиту

(постанова Президії ВАК України від 22.12.2010 р. № 1-05/8)

Відповідно до постанови Президії ВАК України журнал підвищує вимоги до відбору наукових статей до друку

