

ФІНАНСИ ТА ІНВЕСТИЦІЙНО – БУДІВЕЛЬНА ДІЯЛЬНІСТЬ

УДК 336.1:352/354

ОРГАНІЗАЦІЯ СИСТЕМИ КОНТРОЛЮ ЗА ДОТРИМАННЯМ БЮДЖЕТНОГО ЗАКОНОДАВСТВА УКРАЇНИ В УМОВАХ РЕФОРМУВАННЯ

Західна О.Р, к.е.н.
Шевчук Н.В.

Львівська державна фінансова академія

У цій статті обґрунтовується необхідність організації та функціонування системи державного бюджетного контролю, що здійснюється на всіх стадіях бюджетного процесу. Згруповано всі складові елементи системи контролю за дотриманням бюджетного законодавства в Україні. Внесені пропозиції щодо удосконалення системи бюджетного контролю.

Ключові слова: бюджетний процес, бюджетне законодавство, бюджетний контроль, фінансовий контроль

The necessity of organization and functioning of the state budget control system that is realized on all the stages of the budget process is revealed in the article. All the components of the control system according to the budget legislation in Ukraine are classified. Suggestions as to the perfection of the budget control system are proposed.

Key words: budget process, budget legislation, budget control, financial control

Актуальність проблеми. В ідеалі коштів Державного бюджету повинно вистачати для реалізації всіх основних функцій держави. При цьому потрібно враховувати, що порядок формування доходів Державного бюджету не повинен стримувати розвитку економіки країни (це забезпечується економічно обґрунтованою податковою політикою), а з іншого боку, Державний бюджет не має обтяжуватися необґрунтованими та недоцільними видатками. Зазначене має бути враховано при складанні Державного бюджету та при його виконанні. Для належного правового забезпечення зазначених питань існує система контролю за Державним бюджетом України, яка особливо вимагає уваги в період реформування бюджетно-податкової політики держави.

© Західна О.Р, Шевчук Н.В., 2012

Аналіз останніх наукових досліджень. Дослідженням проблем державного фінансового контролю за використанням коштів місцевого самоврядування зверталися В.Д. Базелевич, І.В. Басанцов, В.А. Дерій, В.Ф. Піхоцький, В.Г. Мельничук, М.І. Карлін, Б.А. Карпінський, М.М. Кочупатрій, Л.Б. Грицак, Л.В. Гуцаленко, І.В. Грицюк, І.П. Лопушинський, А.М. Странніков, В.Т. Косаріна, О.А. Тимошенко А.О. Монаєнко, О.Г. Солонтай, та ін., у чийх працях розглянуто структуру органів державного фінансового контролю, закріплені за ними повноваження, проблемні питання щодо здійснення контролю за виконанням місцевих бюджетів.

Разом з тим у працях названих та інших авторів по суті не розглядаються питання оптимізації діяльності органів, що здійснюють державний фінансовий контроль за виконанням бюджетів з урахуванням змін до бюджетного законодавства. Тому, актуальним вважаємо визначити сутність фінансового контролю у бюджетному процесі з урахуванням всіх можливих випадків його порушення, а також розглянути основні інструменти, що застосовують суб'єкти бюджетного контролю з метою запобігання, виявлення і усунення порушень бюджетного законодавства крізь призму зарубіжного досвіду.

Мета роботи полягає в тому, щоб на підставі аналізу існуючого категоріального апарату, що встановлює поняття «державний», «фінансовий», «бюджетний» контроль, визначити сутність поняття «державний бюджетний контроль». Доцільним вважаємо, охарактеризувати складові та напрямки реалізації системи бюджетного контролю та узагальнити повноваження відповідних органів щодо його здійснення.

Викладення основного матеріалу дослідження. За загальним правилом, фінансовий контроль — це контроль за законністю та правильністю розподілу та перерозподілу фінансових ресурсів в економічній сфері, зокрема, у бюджетній.

Тому, бюджетний контроль — це вид державного фінансового контролю, який здійснюється у процесі укладання, розгляду, затвердження і виконання бюджетів [6].

Слід зауважити, що йдеться про державний контроль, який здійснюється органами виконавчої влади у процесі управлінської діяльності за законністю та доцільністю роботи органів виконавчої влади, дотриманням державної дисципліни, ефективністю управлінської

діяльності. Тому такий контроль, що здійснюється всередині системи органів виконавчої влади, є внутрішнім.

Говорячи про ефективність використання бюджетних коштів, доцільним вважаємо розглянути державний бюджетний контроль, як сукупність контрольних функцій держави на макрорівні, які реалізуються державними органами влади й управління під час складання, розгляду, затвердження бюджетів усіх рівнів, їх виконання і контролю за їх виконанням, а також при затвердженні звітів про виконання бюджетів, що входять до бюджетної системи України.

Державному бюджетному контролю приділяється значна увага в усіх країнах світу. Залежно від специфіки форм державного устрою, національних традицій система фінансового контролю організована по-різному. Як правило, в усіх країнах є спеціальні інституції парламентського контролю за витрачанням державних коштів. У США — це Головне контрольне управління Конгресу на чолі з генеральним контролером, у Великобританії — Національна ревізійна рада, очолювана головним ревізором, у Канаді — Генеральний контролер, у Фінляндії — п'ять державних ревізорів, у Німеччині, Франції, Угорщині — Рахункові палати.

Поряд з інститутом парламентського контролю у більшості країн одночасно і паралельно функціонують урядові контрольні-ревізійні системи. У США — це Адміністративно-бюджетне управління при президентові, система інспекторських служб у федеральних відомствах, урядових установах, у Фінляндії — Ревізійне управління державного господарства, яке входить до міністерства фінансів. У деяких країнах створено спеціальні органи, які контролюють не тільки бюджетно-фінансову, а й усю роботу державного апарату. В Японії таку функцію виконує Управління адміністративного контролю при Канцелярії прем'єр-міністра, яке має своїм завданням також підготовку пропозицій щодо удосконалення структури державного управління, зміцнення службової дисципліни державних чиновників, боротьбу з корупцією і бюрократизмом.

Контрольно-ревізійні органи зарубіжних країн здійснюють головним чином контроль за витрачанням державних коштів і використанням державного майна міністерствами, відомствами та іншими органами управління, перевіряють виробничо-фінансову діяльність приватних фірм з виконання державних замовлень і урядових програм, страхові установи,

благодійні фонди й установи та ін. Державна рахункова палата Угорщини контролює також діяльність податкового управління, Державної митниці, управління гербових зборів і навіть фінансову діяльність партій [5].

В Україні контроль за дотриманням бюджетного законодавства здійснюється на всіх стадіях бюджетного процесу відповідними суб'єктами контролю із використанням властивих їм інструментів в межах законодавчо визначених повноважень (табл.1.).

Таблиця 1. Учасники бюджетного процесу, уповноважені Бюджетним Кодексом України на здійснення контролю за дотриманням бюджетного законодавства

Суб'єкти державного бюджетного контролю	Повноваження
Верховна Рада України	<p><i>здійснює контроль за дотриманням бюджетного законодавства у процесі:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - визначення бюджетної політики - розгляду проекту та прийняття закону про Державний бюджет України - внесення змін до закону про Державний бюджет - виконання закону про Державний бюджет України, у тому числі шляхом заслуховування звітів про виконання Державного бюджету України (включаючи звіти головних розпорядників коштів державного бюджету про використання ними бюджетних коштів та результати виконання відповідних бюджетних програм) - розгляду річного звіту про виконання закону про Державний бюджет України - використання кредитів (позик), що залучаються державою від іноземних держав, банків і міжнародних фінансових організацій
Рахункова палата України	<p><i>до повноважень належить здійснення контролю за:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - надходженням та використанням коштів Державного бюджету України - утворенням, обслуговуванням і погашенням державного боргу - ефективністю управління коштами Державного бюджету України - використанням коштів місцевих бюджетів у частині трансфертів, які надаються з державного бюджету
Міністерство фінансів та місцеві фінансові органи	<p><i>здійснюють контроль за дотриманням бюджетного законодавства на кожній стадії бюджетного процесу</i></p>
Державна казначейська служба України	<p><i>до повноважень належить здійснення контролю за:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - веденням бухгалтерського обліку всіх надходжень і витрат державного бюджету та місцевих бюджетів, складанням та поданням фінансової і бюджетної звітності - бюджетними повноваженнями при зарахуванні надходжень бюджету - відповідністю кошторисів розпорядників бюджетних коштів показникам розпису бюджет - відповідністю взятих бюджетних зобов'язань розпорядниками бюджетних коштів відповідним бюджетним асигнуванням, паспорту бюджетної програми (у разі застосування програмно-цільового методу у бюджетному процесі) - відповідністю платежів взятим бюджетним зобов'язанням та відповідним бюджетним асигнуванням

Продовження табл. 1

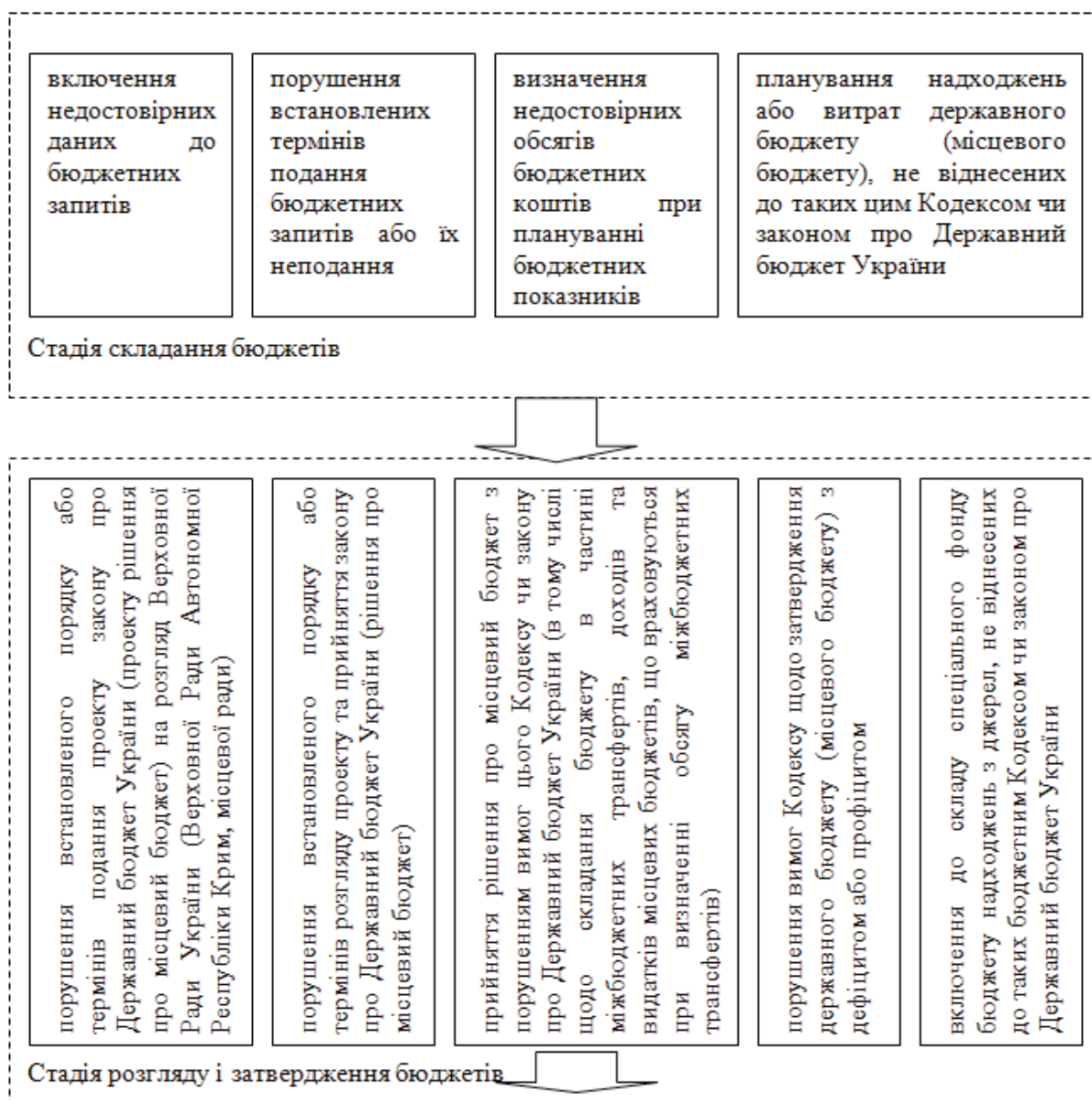
Державна фінансова інспекція України	<p>до повноважень належить здійснення контролю за:</p> <ul style="list-style-type: none"> - цільовим та ефективним використанням коштів державного бюджету та місцевих бюджетів (включаючи проведення державного фінансового аудита) - цільовим використанням і своєчасним поверненням кредитів (позик), одержаних під державні (місцеві) гарантії - достовірністю визначення потреби в бюджетних коштах при складанні планових бюджетних показників - відповідністю взятих бюджетних зобов'язань розпорядниками бюджетних коштів відповідним бюджетним асигнуванням, паспорту бюджетної програми (у разі застосування програмно-цільового методу у бюджетному процесі) - веденням бухгалтерського обліку, а також складанням фінансової і бюджетної звітності, паспортів бюджетних програм та звітів про їх виконання (у разі застосування програмно-цільового методу у бюджетному процесі), кошторисів та інших документів, що застосовуються в процесі виконання бюджету - станом внутрішнього контролю та внутрішнього аудита у розпорядників бюджетних коштів
ВР АР Крим та місцеві ради	<p>здійснюють:</p> <ul style="list-style-type: none"> - контроль за виконанням рішення про місцевий бюджет - інші повноваження, передбачені Бюджетним Кодексом, законом про Державний бюджет України та рішенням про місцевий бюджет
Рада міністрів АР Крим, місцеві державні адміністрації та виконавчі органи місцевих рад	<p>Контроль за відповідністю бюджетному законодавству показників затверджених бюджетів, розпису бюджету, кошторисів бюджетних установ та інших документів, які використовуються у бюджетному процесі, здійснюється:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Радою міністрів АР Крим - щодо бюджетів міст республіканського АР Крим значення та районних бюджетів АР-Крим - обласними державними адміністраціями - щодо районних та міських (міст обласного значення) бюджетів - міськими державними адміністраціями в містах Києві та Севастополі - щодо районних у цих містах бюджетів - районними державними адміністраціями - щодо міських (міст районного значення), селищних, сільських бюджетів та бюджетів їх об'єднань, що створюються згідно із законом - виконавчими органами міських рад - щодо бюджетів районів у містах, сіл, селищ чи міст районного значення, що входять до складу цих міст

Бюджетний контроль України є важливою складовою фінансового контролю. Тому, основними завданнями державного бюджетного контролю є:

- запобігання ухваленню рішень, які можуть призвести до вчинення бюджетних правопорушень;
- виявлення бюджетних правопорушень та вжиття заходів для їх припинення;
- виявлення слабких місць у виконанні бюджетних програм;

- розроблення пропозицій щодо попередження бюджетних правопорушень та підвищення ефективності використання бюджетних ресурсів.

Для більш чіткого визначення сфери контрольних функцій відповідних органів на всіх рівнях управління і раціональної організації бюджетного процесу враховуючи його стадії, варто розглянути основні види порушень бюджетного законодавства, які в загальній системі виступатимуть об'єктами державного бюджетного контролю. Схематично основні види порушень в розрізі всіх стадій бюджетного процесу можна зобразити наступним чином. (рис. 1.) [4].



зарахування доходів бюджету на будь-які рахунки, крім єдиного казначейського рахунка (за винятком коштів, що отримуються установами України, які функціонують за кордоном), а також акумулювання їх на рахунках органів, що контролюють справляння надходжень бюджету
зарахування доходів бюджету до іншого, ніж визначено Кодексом чи законом про Державний бюджет України, бюджету, в тому числі внаслідок здійснення поділу податків і зборів та інших доходів між бюджетами з порушенням визначених розмірів
здійснення державних (місцевих) запозичень, надання державних (місцевих) гарантій з порушенням вимог Кодексу
прийняття рішень, що призвели до перевищення граничних обсягів державного (місцевого) боргу чи граничних обсягів нагання державних (місцевих) гарантій
розміщення тимчасово вільних коштів бюджету з порушенням вимог Кодексу
створення позабюджетних фондів, порушення вимог цього Кодексу щодо відкриття позабюджетних рахунків для розміщення бюджетних коштів
порушення порядку або термінів подання, розгляду і затвердження кошторисів, паспортів бюджетних програм (у разі застосування програмно-цільового методу у бюджетному процесі) та інших документів, що застосовуються в процесі виконання бюджету, затвердження у кошторисах показників, не підтверджених розрахунками та економічними обґрунтуваннями
порушення встановлених термінів доведення документів про обсяги бюджетних асигнувань до розпорядників бюджетних коштів нижчого рівня або одержувачів бюджетних коштів
порушення порядку та термінів відкриття (закриття) рахунків в органах Державного казначейства України
взяття зобов'язань без відповідних бюджетних асигнувань або з перевищенням повноважень, встановлених пим Кодексом чи законом про Державний бюджет України
порушення порядку рестрації та обліку бюджетних зобов'язань, включаючи необґрунтовану відмову в рестрації або несвочасну рестрацію бюджетних зобов'язань

Виконання бюджетів за доходами

порушення вимог при здійсненні попередньої оплати за товари, роботи та послуги
здійснення платежів за рахунок бюджетних коштів без рестрації бюджетних зобов'язань, за відсутності підтверджених документів чи при включенні до платіжних документів недостовірної інформації, а також безцесна відмова у проведінні платежу органами ДКСУ
нецільове використання бюджетних коштів
надання кредитів з бюджету чи повернення кредитів до бюджету з порушенням вимог Кодексу та/або встановлених умов кредитування бюджету
здійснення бюджетними установами запозичень у будь-якій формі або надання бюджетними установами юридичним чи фізичним особам кредитів з бюджету всупереч Кодексу
здійснення видатків бюджету чи надання кредитів з бюджету без встановлених бюджетних призначень або з їх перевищенням всупереч Кодексу чи закону про Державний бюджет України
порушення вимог Кодексу щодо виділення коштів з резервного фонду бюджету
порушення встановлених вимог щодо застосування бюджетної класифікації

Виконання бюджетів за видатками

Стадія виконання бюджетів

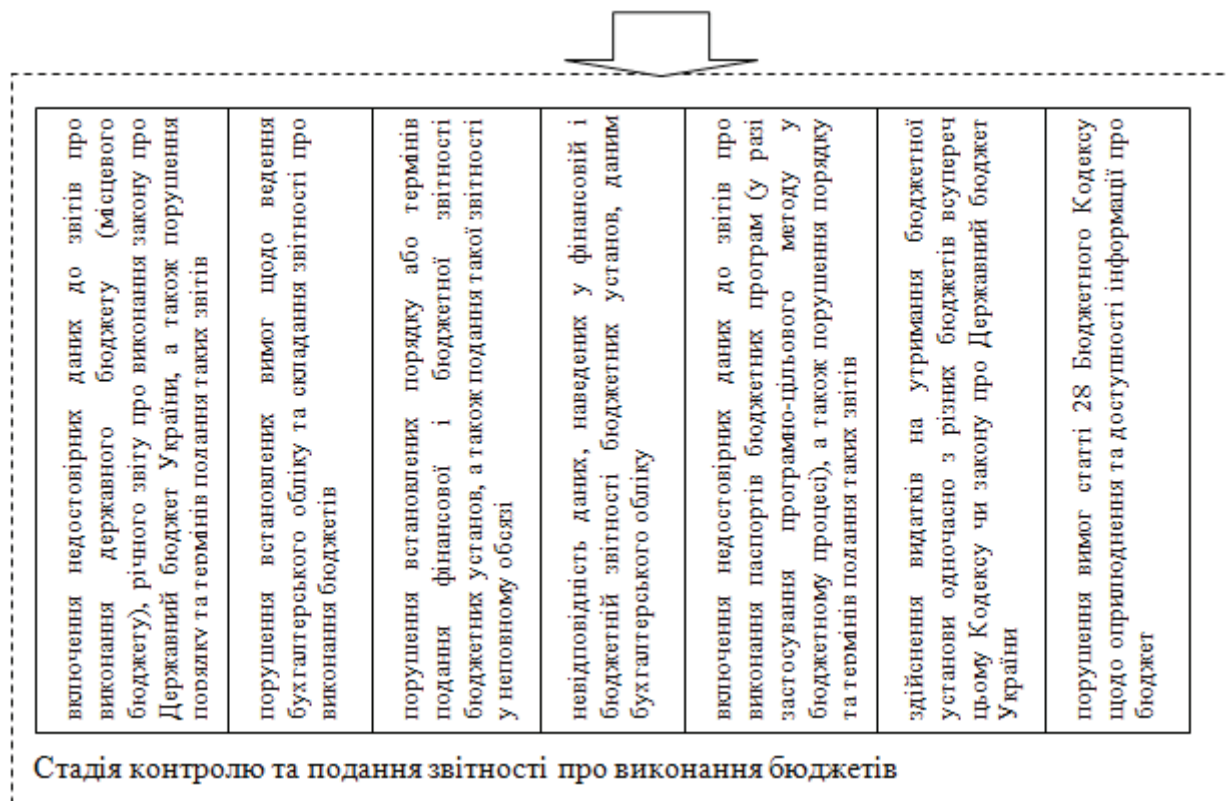


Рис. 1. Схема реалізації системи контролю за дотриманням бюджетного законодавства України

Залежно від суб'єктів, які ініціюють і здійснюють контроль, розрізняють державний, муніципальний, відомчий, внутрішній і громадський бюджетний контроль [1].

Основна особливість державного бюджетного контролю полягає в тому, що він є позавідомчим, проводиться стосовно будь-якого суб'єкта незалежно від його відомчої належності і підпорядкування [3].

Відносно новою і найменш регламентованою формою бюджетного контролю є моніторинг, що являє собою систему постійного спостереження (нагляду) органів, уповноважених на здійснення бюджетного контролю, за дотриманням норм бюджетного законодавства учасниками бюджетного процесу на всіх його стадіях.

Вважаємо за доцільне, з метою досягнення ефективності та результативних показників державного бюджетного контролю організувати його практичну реалізацію з урахуванням синергетичного підходу та принципів акміології, системно розглядаючи всі його складові (рис.2.).



Рис.2. Організація системи державного бюджетного контролю

На нашу думку, обов'язковою умовою створення справедливої системи контролю за дотриманням законодавства повинні бути норми, які визначають засади процесів попередження бюджетного правопорушення, виявлення його на початкових стадіях із нанесенням мінімальної шкоди для фінансової стійкості бюджетів, встановлення відповідальності за вчинення порушення, а також в особливих випадках оскарження рішень про накладання стягнень за бюджетне правопорушення. Згідно з положеннями БКУ, відповідне рішення може бути оскаржено в органі, який його виніс, або в суді впродовж 10 днів з дня його винесення, якщо інше не передбачено законом. Оскарження рішення про накладання стягнень за бюджетне правопорушення не зупиняє виконання зазначеного рішення. У разі визнання судом рішення незаконним особою, щодо якої воно було винесено, перераховуються недоотримані бюджетні кошти, поновлюються інші обмежені таким рішенням права (стаття 124 БКУ) [2].

Висновки. Проблема контролю за бюджетними ресурсами і державними видатками залишається досить складною і потребує прискорення її вирішення. Результати контрольно-ревізійної роботи, яка в основному

здійснюється у формі контролю за виконанням бюджету, дають підстави стверджувати про незадовільний стан організації попереднього та поточного контролю за бюджетними ресурсами і свідчать про необхідність створення цілісної системи фінансово-бюджетного контролю. Запровадження нових державних інститутів, зміна бюджетних технологій потребують розробки адекватної системи фінансово-бюджетного контролю, яка забезпечить цілісний контроль за управлінням державними ресурсами, скоординує діяльність усіх компетентних органів країни в процесі організації та здійснення державних видатків і забезпечення мобілізації бюджетних ресурсів.

Принципові положення організації закладають підвалини для формування цілісної системи контролю за державними ресурсами і підготовки системного законодавчого акта з питань організації та здійснення державного фінансово-бюджетного контролю в Україні.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Басанцов І. В. Система фінансового контролю в Україні / І. В. Фінанси України. – 2009. – №8. – С. 132.
2. Бюджетний кодекс України від 08.07.2010 № 2456-VI // Офіційний сайт Верховної Ради України. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?user=a&find=1&typ=21>
3. Симоненко В.К. та ін. Основи єдиної системи державного фінансового контролю в Україні. – К.: Знання України, 2006. – 159 с.
4. Стандарт державного фінансового контролю за використанням бюджетних коштів, державного і комунального майна – 7 „Попередження правопорушень з боку суб’єктів державного фінансового контролю та їх службових осіб”, затверджений наказом Голов КРУ від 09.08.2002 р. № 168. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: www.dkrs.gov.ua.
5. Шевчук В. О. Про організацію державного фінансового контролю в зарубіжних країнах: Аналітична записка. – К. : НДФІ при Міністерстві фінансів України, 1999. – 21 с.
6. Юридична енциклопедія : в 6т. / Ю. С. Шемшученко (відп. ред.) та ін. — К., 1998. — Т. 1. — 293 с.