

Ю. Ульяновченко,
Л. Марченко

РОЛЬ ДЕРЖАВНОЇ КАЗНАЧЕЙСЬКОЇ СЛУЖБИ УКРАЇНИ В ЗАБЕЗПЕЧЕННІ ДОТРИМАННЯ ВИМОГ БЮДЖЕТНОГО ЗАКОНОДАВСТВА РОЗПОРЯДНИКАМИ (ОДЕРЖУВАЧАМИ) БЮДЖЕТНИХ КОШТІВ

Розкрито контрольні повноваження органів Державної казначейської служби. Проаналізовано показники складених протоколів про порушення бюджетного законодавства та зупинення операцій з бюджетними коштами. Обґрунтовано заходи, що сприятимуть дотриманню бюджетного законодавства розпорядниками (одержувачами) бюджетних коштів та поліпшенню здійснюваного органами Державної казначейської служби контролю.

Ключові слова: контроль за дотриманням бюджетного законодавства, порушення бюджетного законодавства, протокол про порушення бюджетного законодавства, розпорядження про зупинення операцій з бюджетними коштами, повноваження органів Державної казначейської служби, нецільове спрямування бюджетних коштів.

Створення суспільного середовища для стійкого економічного зростання на інноваційній основі не можливе без наявності потужної та ефективної системи управління державними фінансами. Здійснення дієвого контролю за використанням фінансових ресурсів є ключовим фактором забезпечення макроекономічної рівноваги в умовах інституційних перетворень. Виконання контрольних повноважень щодо цільового спрямування бюджетних коштів та зміцнення бюджетної дисципліни провадиться органами Державної казначейської служби України. Задля забезпечення ефективності використання бюджетних коштів контролюючий орган має користуватися адекватними інструментами, засобами, технологіями контролю для попередження порушень та впливу на учасників бюджетного процесу, провадити заходи превентивного типу для зміцнення дисципліни учасників бюджетного процесу.

Дослідженню різних аспектів контролю використання бюджетних коштів органами Державної казначейської служби України присвячено чисельні праці вітчизняних науковців, а саме: С. Булгакової, М. Гончаренко, В. Дем'янишина, А. Дегтяра, Л. Клеця, К. Опалко, В. Опаріна, В. Стоян, Н. Сушко, В. Федосова, О. Чечуліної, С. Юрія та інших. Вітчизняні науковці вказують на важливу роль органів Державної казначейської служби України щодо здійснення контролю за дотриманням бюджетного законодавства. Проте, незважаючи на широкий спектр наукових досліджень, питання здійснення контролю органами Державної казначейської служби України не втрачає своєї актуальності і потребує подальшого дослідження.

Метою статті є аналіз причин порушення бюджетного законодавства щодо операцій з бюджетними коштами, виконання контролюючих функцій органами Державної казначейської служби України та обґрунтування пропозицій щодо зменшення кількості порушення бюджетного законодавства розпорядниками (одержувачами) бюджетних коштів.

Здійснення контролю органами Державної казначейської служби України завжди перебуває під пильною увагою суспільства. Повноваження органів Державної

казначейської служби України щодо контролю за дотриманням бюджетного законодавства регламентуються Бюджетним кодексом України (далі – Кодекс) [1], Положенням про Державну казначейську службу України, затвердженим Постановою Кабінету Міністрів України № 215 від 15.04.2015 р. [2].

До повноважень органів Державної казначейської служби України з контролю за дотриманням бюджетного законодавства належить здійснення контролю за:

1) веденням бухгалтерського обліку надходжень і витрат державного та місцевих бюджетів, складенням та поданням розпорядниками та одержувачами бюджетних коштів фінансової і бюджетної звітності;

2) бюджетними повноваженнями під час зарахування надходжень бюджету;

3) відповідністю кошторисів розпорядників бюджетних коштів показникам розпису бюджету;

4) відповідністю взятих розпорядниками бюджетних коштів бюджетних зобов'язань відповідним бюджетним асигнуванням, паспорту бюджетної програми (у разі застосування програмно-цільового методу в бюджетному процесі);

5) відповідністю платежів узятим бюджетним зобов'язанням та відповідним бюджетним асигнуванням;

6) дотриманням правил за операціями з бюджетними коштами в іноземній валюті;

7) дотриманням порядку проведення лотерей з використанням електронних систем прийняття сплати за участь у лотереї в режимі реального часу;

8) дотриманням розпорядниками та одержувачами бюджетних коштів, іншими клієнтами вимог законодавства у сфері закупівель у частині наявності, відповідності та правильності оформлення документів [3].

Окрім цього, органи Державної казначейської служби України в межах своїх повноважень забезпечують організацію та координацію діяльності головних бухгалтерів бюджетних установ та контроль за виконанням ними своїх повноважень шляхом оцінки їх діяльності.

Українським законодавством (ч. 1 ст. 116 Кодексу) визначено перелік порушень бюджетного законодавства, який налічує 40 їх видів та враховує можливість встановлення інших випадків порушення бюджетного законодавства, окрім перелічених. Порушенням бюджетного законодавства вважається порушення учасником бюджетного процесу встановлених Кодексом чи іншим бюджетним законодавством норм щодо складання, розгляду, затвердження, внесення змін, виконання бюджету та звітування про його виконання [4].

Відповідно до ст. 117 Кодексу за порушення бюджетного законодавства до учасників бюджетного процесу можуть застосовуватися такі інструменти впливу:

– попередження про неналежне виконання бюджетного законодавства з вимогою щодо усунення порушення бюджетного законодавства;

– зупинення операцій з бюджетними коштами;

– призупинення бюджетних асигнувань;

– зменшення бюджетних асигнувань;

– повернення бюджетних коштів до відповідного бюджету;

– зупинення дії рішення про місцевий бюджет;

– безспірне вилучення коштів із місцевих бюджетів;

– інші заходи впливу, які можуть бути визначені законом про Державний бюджет України [5].

Одним із найбільш дієвих інструментів є зупинення операцій з бюджетними коштами. Механізм застосування цього інструменту регулюється ст. 120 Кодексу та Постановою Кабінету Міністрів України (далі – КМУ) “Про затвердження Порядку зупинення операцій з бюджетними коштами” № 21 від 19.01.2011 р. [6, 7].

Зупинення операцій з бюджетними коштами полягає у припиненні будь-яких операцій щодо здійснення платежів із рахунків (одержувачів) бюджетних коштів. При виявленні порушення бюджетного законодавства складається протокол, але якщо факт порушення вимог бюджетного законодавства зафіксовано в акті ревізії контролюючого органу, то протокол про порушення вимог бюджетного законодавства не складається.

На підставі зазначеного протоколу або акта ревізії уповноважений орган протягом трьох робочих днів із дня його надходження приймає розпорядження про зупинення операцій із бюджетними коштами (далі – розпорядження про зупинення операцій).

Зупиненню підлягають будь-які операції з бюджетними коштами на рахунках розпорядників (одержувачів) бюджетних коштів за бюджетною програмою (кодом тимчасової класифікації видатків та кредитування місцевих бюджетів), за якою виявлено порушення вимог бюджетного законодавства, за винятком:

- сплати податків, зборів (обов’язкових платежів) і єдиного внеску на загальнообов’язкове державне соціальне страхування;
- виконання рішень органів, яким, відповідно до закону, надано право стягнення коштів;
- здійснення захищених видатків.

Зупинення операцій з бюджетними коштами можливе на термін до 30 днів у межах поточного бюджетного періоду, якщо інше не передбачено законом.

Розпорядження про зупинення операцій складається у чотирьох примірниках (у разі, коли його прийнято органом Державної казначейської служби України, – у трьох), кожний з яких підписується керівником (заступником керівника) уповноваженого органу, скріплюється печаткою та реєструється в установленому порядку і надсилається не пізніше робочого дня, що настає за днем його реєстрації уповноваженим органом, рекомендованим листом із повідомленням про вручення або подається особисто під розписку уповноваженій особі (рис. 1) [8].

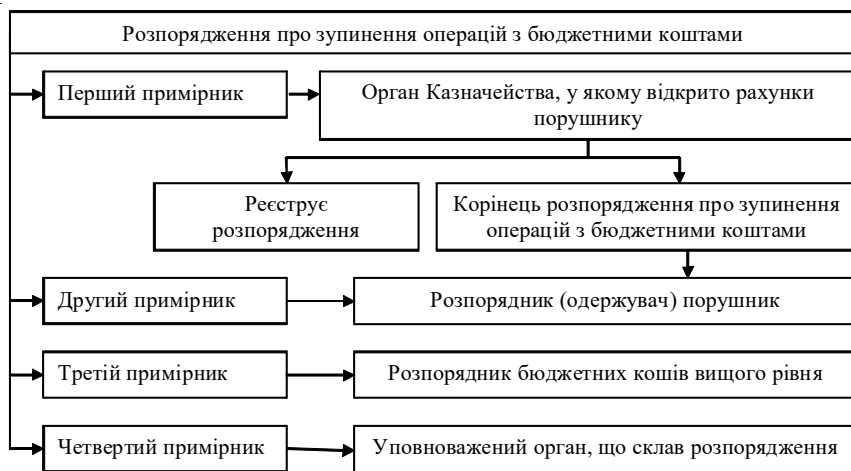


Рис. 1. Порядок зупинення операцій з бюджетними коштами (складено автором)

Підставою для відновлення операцій на рахунках розпорядників (одержувачів) бюджетних коштів є: прийняття уповноваженим органом розпорядження про відновлення операцій з бюджетними коштами; закінчення строку, зазначеного в розпорядженні про зупинення операцій, або 30-денного строку з дня зупинення операцій.

Органи Державної казначейської служби України в межах повноважень, передбачених ст. 112 та 118 Бюджетного Кодексу України за порушення учасниками бюджетного процесу вимог бюджетного законодавства можуть застосовувати заходи впливу, визначені ст. 117 Бюджетного кодексу України, а саме: попередження про неналежне виконання бюджетного законодавства з вимогою щодо усунення порушення бюджетного законодавства та зупинення операцій з бюджетними коштами.

З метою запровадження єдиних підходів та організації роботи органів Державної казначейської служби України щодо застосування заходів впливу до розпорядників (одержувачів) бюджетних коштів за встановлені факти порушень бюджетного законодавства затверджено наказ Державної казначейської служби України “Про затвердження Методичних рекомендацій щодо порядку застосування органами Державної казначейської служби України заходів впливу за порушення бюджетного законодавства” № 394 від 29.12.2012 р. (далі – Наказ № 394) [9].

На підставі Наказу № 394 до розпорядників (одержувачів) бюджетних коштів застосовується захід впливу за порушення бюджетного законодавства у формі зупинення операцій з бюджетними коштами у 14 випадках [10].

У разі виявлення цих порушень посадова особа органу Державної казначейської служби України складає протокол про порушення бюджетного законодавства (у двох примірниках) за формою, затвердженою наказом Міністерства фінансів України № 1370 від 15.11.2010р. [11].

Протокол про порушення бюджетного законодавства (далі – Протокол) – це документ, яким засвідчується факт порушення учасниками бюджетного процесу встановлених Бюджетним кодексом України чи іншим бюджетним законодавством норм щодо складання, розгляду, затвердження, внесення змін, виконання бюджету та звітування про його виконання [12].

Протокол складається у двох примірниках, підписується посадовою особою, яка його склала, та керівником органу, посадовою особою якого складено Протокол.

Найбільша кількість протоколів оформлено з таких причин:

– порушення термінів подання нової картки із зразками підписів та відбитком печатки у разі заміни або доповнення хоча б одним підписом (пізніше 5 робочих днів із дати звільнення та/або призначення хоча б однієї з посадових осіб, що мають право першого та другого підписів);

– порушення термінів подання затверджених кошторисів та інших документів, що застосовуються в процесі виконання бюджету та змін до них (пізніше 5 робочих днів після затвердження);

– неподання до органів Казначейства у встановлені терміни підтвердних документів про отримання товарів, робіт і послуг при здійсненні попередньої оплати за товари, роботи та послуги (пізніше трьох робочих днів після завершення терміну поставки товарів,

виконання робіт, надання послуг, а також порушення вимог бюджетного законодавства при здійсненні попередньої оплати за товари, роботи та послуги);

– несвоєчасне та неповне подання звітності про виконання бюджету (табл. 1).

Таблиця 1

Динаміка кількості протоколів про порушення бюджетного законодавства та розпоряджень про зупинення операцій з бюджетними коштами при виконанні державного та місцевих бюджетів у 2014 – 2017 рр.

Роки	Протоколи про порушення бюджетного законодавства		Розпорядження про зупинення операцій з бюджетними коштами	
	кількість	у % до попереднього року	кількість	у % до попереднього року
2014	1078	100,0	1075	100,0
2015	1171	108,6	1103	102,6
2016	837	71,5	856	77,6
2017	1562	186,6	1845	215,5

Примітка: складено автором за даними [13].

За результатами аналізу показників оформлення протоколів про порушення бюджетного законодавства та зупинення операцій з бюджетними коштами на рахунках розпорядників (одержувачів) бюджетних коштів у 2014 – 2017 рр. можна зробити висновок, що простежується тенденція до суттєвого збільшення кількості складених як протоколів про порушення, так і розпоряджень про зупинення операцій з бюджетними коштами. Наявна розбіжність у показниках (наприклад, у 2016 р. кількість складених протоколів була 837, а розпоряджень про зупинення операцій – 856) обумовлена тим, що розпорядження про зупинення операцій із бюджетними коштами здійснюється також і Державною аудиторською службою України.

За результатами застосованих заходів впливу розпорядниками (одержувачами) бюджетних коштів усунуто порушень бюджетного законодавства у 2014 р. – 911 на суму 463,8 млн грн, у 2015 р. – 969 на суму 462,8 млн грн, у 2016 р. – 699 на суму 497,3 млн грн, у 2017 р. – 1243 на суму 1 882,5 млн грн [14].

Згідно зі ст. 121 Кодексу, посадові особи, з вини яких допущено порушення бюджетного законодавства, несуть цивільну, дисциплінарну, адміністративну або кримінальну відповідальність, згідно із законом. Порушення бюджетного законодавства, вчинене розпорядником чи одержувачем бюджетних коштів, може бути підставою для притягнення до відповідальності, згідно із законами України, його керівника чи інших відповідальних посадових осіб, залежно від виду вчинених ними діянь.

Також необхідно зазначити, що, згідно зі ст. 123 Кодексу, керівники органів Державної казначейської служби України несуть персональну відповідальність у разі вчинення ними порушення бюджетного законодавства та невиконання вимог щодо казначейського обслуговування державного і місцевих бюджетів, встановлених цим Кодексом.

Висновки

Зменшення кількості застосування заходів впливу органами Державної казначейської служби України суттєво залежить від неухильного дотримання вимог

бюджетного законодавства розпорядниками (одержувачами) бюджетних коштів. Тому першочерговим і ефективним заходом має бути роз'яснювальна робота із питань застосування бюджетного законодавства через проведення різних комунікативних заходів (тренінгів, семінарів, круглих столів тощо), що дійсно сприятиме підвищенню бюджетної дисципліни розпорядників (одержувачів) бюджетних коштів, вдосконаленню знань чинного бюджетного законодавства та змін до нього.

Окрім цього є необхідність в уточненні деяких законодавчих норм у сфері застосування заходів впливу, а саме внесення змін до ст. 117 Бюджетного Кодексу України та Наказу № 394 щодо одночасного застосування двох заходів впливу, тобто складання попередження про неналежне виконання бюджетного законодавства та зупинення операцій з бюджетними коштами. Це допоможе уникнути подвійного тлумачення застосування заходів впливу при порушенні бюджетного законодавства.

Так, беззаперечно можна стверджувати що є необхідність подальшого удосконалення контролю використання бюджетних коштів у діяльності Державної казначейської служби України та інших учасників бюджетного процесу, які здійснюють контроль за використанням бюджетних коштів. При цьому необхідно враховувати кращий світовий досвід й міжнародні стандарти та імплементувати їх до вітчизняного законодавства.

Список використаної літератури

1. Бюджетний кодекс України : Закон України № 2456-VI від 08.06.2010 р. URL : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2456-17>.
2. Про затвердження Положення про Державну казначейську службу України : Постанова Кабінету Міністрів України № 215 від 15.04.2015 р. URL : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/215-2015-п>.
3. Там само.
4. Бюджетний кодекс України...
5. Там само.
6. Там само.
7. Про затвердження Порядку зупинення операцій з бюджетними коштами : Постанова Кабінету Міністрів України № 21 від 19.01.2011 р. URL : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/21-2011-%D0%BF>.
8. Там само.
9. Про затвердження Методичних рекомендацій щодо порядку застосування органами Державної казначейської служби України заходів впливу за порушення бюджетного законодавства : Наказ Державної казначейської служби України № 394 від 29.12.2012 р. URL : <http://www.treasury.gov.ua/main/uk/publish/category/215061;jsessionid=B70CEC4D66382FA60487612AB824B84F>.
10. Там само.
11. Про затвердження Порядку складання Протоколу про порушення бюджетного законодавства та форми Протоколу про порушення бюджетного законодавства : Наказ Міністерства фінансів України № 1370 від 15.11.2010 р. URL : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/z1201-10>.
12. Там само.

13. Інформація щодо зупинення операцій з бюджетними коштами за 2014–2017 рр.
URL : <http://www.treasury.gov.ua/main/uk/publish/category/77170>.

14. Там само.

Стаття надійшла до редакції 18.06.2018

Схвалена до друку редколегією 25.06.2018

Y. Ulyanchenko,

L. Marchenko

**THE ROLE OF THE STATE TREASURY SERVICE OF UKRAINE
IN PROVIDING THE OBSERVANCE OF BUDGET LEGISLATION
REQUIREMENTS BY MANAGERS (RECIPIENTS) OF BUDGET FUNDS**

The article explores the supervising power given to the bodies of the State Treasury Service of Ukraine. The rates of recorded violations of budget legislation and freezing of budget funds transactions are analyzed. The paper provides justifications for measures that facilitate adherence to budget legislation by managers (recipients) of budget funds and improvement of the control performed by bodies of the State Treasury Service of Ukraine.

Key words: control of adherence to budget legislation, violation of budget legislation, the record of violation of budget legislation, an order to freeze budget funds transactions, plenary powers of bodies of the State Treasury Service of Ukraine, non-purpose budget allocation.