



ПРАВОВІ ЗАСАДИ ЗДІЙСНЕННЯ КОНТРОЛЮ ЗА ДОТРИМАННЯМ БЮДЖЕТНОГО ЗАКОНОДАВСТВА В УКРАЇНІ

ТЕРЕМЦОВА Олена Миколаївна – студентка юридичного факультету Київського національного університету імені Тараса Шевченка. Стажер Адміністративного Апеляційного Суду у місті Києві

УДК 342 : 336. 14

В статті розглядається актуальний питання здійснення контролю за дотриманням бюджетного законодавства, розглядається поняття і правові принципи контролю за бюджетною діяльністю в Україні. Приведені приклади здійснення контролю в розвинутих країнах світу.

Ключові слова: бюджетний процес, Парламентський контроль, бюджетна політика, Рахункова палата, контроль за використанням коштів, система внутрішнього контролю, система внутрішнього аудиту.

Контроль означає постійне спостереження з метою перевірки або нагляду. У свою чергу, в Енциклопедичному словнику спостереження – цілеспрямоване сприйняття, обумовлене завданням діяльності; виділяють наукове спостереження сприйняття інформації на приладах, спостереження як частина процесу художньої творчості і т. п.

Головна умова наукового спостереження – об'єктивність, тобто можливість контролю шляхом або повторного спостереження, або застосування інших методів дослідження (напр., експерименту). В Енциклопедичному словнику сприйняття – складний процес прийому і перетворення інформації, що забезпечує відображення об'єктивної реальності і орієнтування в оточуючому середовищі тощо [5].

Згідно з тлумаченням даного слова вже постає проблема щодо здійснення контролю за дотриманням Бюджетного законодавства

в Україні на підставі чинного законодавства в країні.

Контролюючі органи – це сукупність діючих функціональних органів управління і громадськості, структурні підрозділи міністерств і відомств, апарату громадських організацій, які призначені тільки для здійснення контролю за діяльністю органів управління [6].

Відповідно до п.33 ст.85 Конституції України [1] до повноважень Верховної Ради України віднесено здійснення парламентського контролю у межах, визначених Конституцією України. Парламент є учасником бюджетного процесу і бере участь у бюджетній діяльності на всіх його стадіях. Згідно із зазначеним, саме на Верховну Раду України покладено здійснення контролю за дотриманням бюджетного законодавства на кожній стадії бюджетного процесу.

Виходячи з повноважень державних органів, контроль за бюджетною діяльністю підрозділяється на парламентський контроль; контроль спеціальних контролюючих органів; контроль представницьких і місцевих органів Автономної Республіки Крим, місцевих державних адміністрацій і місцевих виконавчих органів.

Парламентський контроль за дотриманням бюджетного законодавства (ст. 109 Бюджетного кодексу України [2]) здійснюється на кожній стадії бюджетного процесу, з чітким розмежуванням повноважень Верховної Ради України і Комітету Верховної Ради України з питань бюджету [7].

Повноваження Верховної Ради України щодо здійснення контролю за дотриманням бюджетного законодавства у процесі: 1) визначення бюджетної політики на наступний бюджетний період; 2) розгляд проекту та прийняття закону про Державний бюджет України; 3) внесення змін до закону про Державний бюджет України; 4) 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); 5) розгляд річного звіту про виконання закону про Державний бюджет України; 6) використання кредитів (позик), що залучаються державою від іноземних держав, банків і міжнародних фінансових організацій.

Верховна Рада України здійснює контроль за діяльністю Рахункової палати щодо виконання нею повноважень, визначених Конституцією України [1].

До повноважень Комітету Верховної Ради України з питань бюджету належать: 1) підготовка питання щодо бюджетної політики на наступний бюджетний період та попередній розгляд проекту закону про Державний бюджет України; 2) надання до поданих на розгляд Верховної Ради України законопроектів висновків щодо їх впливу на показники бюджету та відповідності законам, що регулюють бюджетні відносини; 3) попередній розгляд річного звіту про виконання закону про Державний бюджет України та підготовка проекту рішення щодо цього звіту для розгляду Верховною Радою України; 4) попередній розгляд інформації Кабінету Міністрів України, Міністерства фінансів України, Державної казначейської служби України, інших центральних органів виконавчої влади про стан виконання закону про Державний бюджет України протягом відповідного бюджетного періоду; 5) взаємодія з Рахунковою палатою (включаючи попередній розгляд висновків і пропозицій Рахункової палати).

За зверненням Комітету Верховної Ради України з питань бюджету органи виконав-

чої влади та органи місцевого самоврядування надають інформацію про державний бюджет та місцеві бюджети, необхідну йому для підготовки та попереднього розгляду бюджетних питань.

Комітети Верховної Ради України беруть участь у попередньому розгляді питання щодо бюджетної політики на наступний бюджетний період та проекту закону про Державний бюджет України, а також попередньо розглядають питання про виконання Державного бюджету України (включаючи висновки і пропозиції Рахункової палати щодо використання коштів Державного бюджету України) у частині, що віднесена до компетенції комітетів.

Контроль за дотриманням бюджетного законодавства здійснюється спеціальними контролюючими органами: Рахунковою палатою, Міністерством фінансів України та місцевими фінансовими органами, Державною казначейською службою України, Державною фінансовою інспекцією України.

До повноважень Рахункової палати з контролю у бюджетному процесі належать: 1) здійснення контролю за використанням коштів Державного бюджету України, в тому числі на обслуговування і погашення державного боргу; 2) Рахункова палата подає Верховній Раді України висновки та пропозиції щодо стану використання коштів Державного бюджету України за підсумками кожного кварталу.

Статтею 111 Бюджетного кодексу України передбачено повноваження Міністерства фінансів України та місцевих фінансових органів із контролю за дотриманням бюджетного законодавства, де зазначено частиною першою, що Міністерство фінансів України здійснює контроль за дотриманням бюджетного законодавства на кожній стадії бюджетного процесу як щодо державного бюджету, так і місцевих бюджетів, якщо інше не передбачено законодавством України [2].

Міністерство фінансів України в межах своїх повноважень забезпечує реалізацію єдиної державної політики у сфері контролю за дотриманням бюджетного законодавства, координує та спрямовує діяльність органів виконавчої влади, уповноважених на проведення контролю за дотриманням

бюджетного законодавства, визначає основні організаційно-методичні засади та дає оцінку функціонуванню систем внутрішнього контролю і внутрішнього аудиту, якщо інше не передбачене законодавством.

Місцеві фінансові органи здійснюють контроль за дотриманням бюджетного законодавства на кожній стадії бюджетного процесу щодо місцевих бюджетів (ч.2, ст.111 БК України).

Міністерство фінансів України та місцеві фінансові органи у встановленому законодавством порядку одержують від центральних і місцевих органів виконавчої влади, підприємств, установ та організацій, банків та інших фінансових установ усіх форм власності пояснення, матеріали та інформацію з питань, що виникають під час складання, розгляду, затвердження і виконання бюджетів та звітування про їх виконання (ч.3, ст.111 БК України) [2].

Державна казначейська служба України здійснює контроль за дотриманням бюджетного законодавства України (ст.112 БК України).

До повноважень Державної казначейської служби України з контролю за дотриманням бюджетного законодавства належить здійснення контролю за: 1) веденням бухгалтерського обліку всіх надходжень і витрат державного бюджету та місцевих бюджетів, складанням та поданням фінансової і бюджетної звітності; 2) бюджетними повноваженнями при зарахуванні надходжень бюджету; 3) відповідністю кошторисів розпорядників бюджетних коштів показникам розпису бюджету; 4) відповідністю взятих бюджетних зобов'язань розпорядниками бюджетних коштів відповідним бюджетним асигнуванням, паспорту бюджетної програми (у разі застосування програмно-цільового методу у бюджетному процесі); 5) відповідністю платежів взятих бюджетним зобов'язанням та відповідним бюджетним асигнуванням.

Державна казначейська служба України в межах своїх повноважень забезпечує організацію та координацію діяльності головних бухгалтерів бюджетних установ та контроль за виконанням ними своїх повноважень шляхом оцінки їх діяльності.

Законом № 3614-VI від 07.07.2011 [3] було внесено зміни щодо ст.113 Бюджетного кодексу України де чітко відображено повноваження органів Державної фінансової інспекції України з контролю за дотриманням бюджетного законодавства України.

Так, до повноважень органів Державної фінансової інспекції України з контролю за дотриманням бюджетного законодавства належить здійснення контролю за: 1) цільовим та ефективним використанням коштів державного бюджету та місцевих бюджетів включаючи проведення державного фінансового аудита); 2) цільовим використанням і своєчасним поверненням кредитів (позик), одержаних під державні (місцеві) гарантії; 3) достовірністю визначення потреби в бюджетних коштах при складанні планових бюджетних показників; 4) відповідністю взятих бюджетних зобов'язань розпорядниками бюджетних коштів відповідним бюджетним асигнуванням, паспорту бюджетної програми (у разі застосування програмно-цільового методу у бюджетному процесі); 5) 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; 6) станом внутрішнього контролю та внутрішнього аудиту у розпорядників бюджетних коштів.

Державна фінансова інспекція України щомісячно надає Верховній Раді України, Кабінету Міністрів України та Міністерству фінансів України звіти про узагальнені результати контролю за дотриманням бюджетного законодавства (ч.2, ст. 113 БК України).

Як передбачено ст.114 БК України, Верховна Рада Автономної Республіки Крим та відповідні місцеві ради з контролю за дотриманням бюджетного законодавства здійснюють: 1) контроль за виконанням рішення про місцевий бюджет; 2) інші повноваження, передбачені цим Кодексом, законом про Державний бюджет України та рішенням про місцевий бюджет.

Контроль за відповідністю бюджетному законодавству показників затверджених

бюджетів, розпису бюджету, кошторисів бюджетних установ та інших документів, які використовуються у бюджетному процесі, як зазначено у ст.115 БК України, здійснюється: 1) Радою міністрів Автономної Республіки Крим – щодо бюджетів міст республіканського Автономної Республіки Крим значення та районних бюджетів Автономної Республіки Крим; 2) обласними державними адміністраціями – щодо районних та міських (міст обласного значення) бюджетів; 3) міськими державними адміністраціями в містах Києві та Севастополі – щодо районних у цих містах бюджетів; 4) районними державними адміністраціями – щодо міських (міст районного значення), селищних, сільських бюджетів та бюджетів їх об'єднань, що створюються згідно із законом; 5) виконавчими органами міських рад – щодо бюджетів районів у містах, сіл, селищ чи міст районного значення, що входять до складу цих міст.

Встановлені Бюджетним кодексом України повноваження контролюючих органів зводяться до контролю на стадії розгляду проекту закону про його відповідність основним напрямкам бюджетної політики й інших законопроектів щодо бюджетного законодавства (Комітет Верховної Ради України з питань бюджету); на стадії підготовки і розгляду звіту про виконання бюджету і ухвалення рішень щодо нього – шляхом заслуховування звіту уряду про виконання Державного бюджету України і розпорядників бюджетних коштів про виконання цих коштів (Верховна Рада України, ст. 109 БК України).

Повноваження Верховної Ради Автономної Республіки Крим і відповідних місцевих рад, Ради Міністрів АРК, місцевих державних адміністрацій виконавчих органів ради з дотримання бюджетного законодавства зводяться до контролю за виконанням рішень про бюджети і контролю за нижчестоячими радами з бюджетів. До повноважень Міністерства фінансів України входить загальний контроль на всіх стадіях бюджетного процесу за дотриманням бюджетного законодавства.

Слід також врахувати, що виконання бюджетів складається з двох етапів: касового виконання – через органи Державної казначейської служби України, а фактичне

виконання здійснюється розпорядниками бюджетних коштів.

Органи Державної казначейської служби, здійснюючи поточний контроль розрахунково-платіжних документів, що надаються, на оплату матеріальних цінностей, виконаних робіт, наданих послуг, шляхом звірки даних розпису бюджету і кошторису витрат бюджетної установи, визначають цільовий напрям коштів, їх об'єм і час здійснення операції. Це касове виконання бюджету – казначейське обслуговування його – перший етап контролю.

Другий етап контролю, але вже наступного, на підставі первинних документів, що підтверджують фактичні витрати під час ревізій і перевірок, – куди саме витрачені бюджетною установою в особі керівника – розпорядника бюджетних коштів бюджетні асигнування, за цільовим призначенням чи ні, чи ефективно вони використані або з порушенням норм бюджетного законодавства.

Основна маса бюджетних правопорушень виявляється органами контрольно-ревізійного управління і Рахунковою палатою саме на цьому етапі при перевірках бюджетних установ різних міністерств.

Отже, дослідивши дане питання, автор робить висновок, що у деяких випадках правопорушення у сфері бюджетних відносин здійснюються: по-перше, через чисельну кількість державних установ, що здійснюють як основний, так і поточний контроль за дотриманням Бюджетного законодавства по – друге, недосконалість чинного законодавства у сфері бюджетних відносин по – третє, на всіх цих стадіях необхідний контроль як з боку держави, так і з боку громадськості по – четверте, актуальним є питання, яке заслуговує на увагу, – це відсутність єдиної інформаційної бази між контролюючими суб'єктами. Необхідним є й такий аспект щодо комп'ютеризації всієї бюджетної системи у державі. Створити єдину комп'ютерну базу з контролю, що дасть змогу більш ретельно здійснювати контроль контролюючими суб'єктами за дотриманням бюджетного законодавства в Україні.

АНОТАЦІЯ

У статті розглядається актуальне питання здійснення контролю за дотриманням бюджетного законодавства, розглядається поняття і правові засади контролю за бюджетною діяльністю в Україні. Наведено приклади по здійсненню контролю в розвинених країнах світу.

SUMMARY

The actualyly question is devoted control after the observance of budgetary legislation, a concept and legal principles of control is examined after budgetary activity in Ukraine. Examples are resulted on realization of control in the developed countries world's, that marks author in the article.

Література

1. Конституція України. Закон від 28.06.1996 № 254к/96-ВР. // Верховна Рада України; Конституція, (Відомості Верховної Ради України (ВВР)), 1996, № 30, ст. 141); {Текст Конституції України відповідає тексту, що існував до внесення змін Законом «Про внесення змін до Конституції України» № 2222-IV від 08.12.2004}; –Тлумачення від 25.01.2012, підстава v003p710-12. – Режим доступу: –<http://zakon2.rada.gov.ua>.
2. Бюджетний кодекс України. Закон, Кодекс від 08.07.2010 № 2456-VI. //Верховна Рада України; Кодекс України. (Відомості Верховної Ради України (ВВР), 2010, № 50-51, ст.572); { Із змінами, внесеними згідно із Законом №4318-VI (4318-17) від 12.01.2012}. – Режим доступу: – <http://zakon2.rada.gov.ua>.
3. Про внесення змін до Бюджетного кодексу України та деяких інших законодавчих актів України. Закон від 07.07.2011 № 3614-VI. //Верховна Рада України; (Відомості Верховної Ради України (ВВР), 2012, № 9, ст.63); – Режим доступу: – <http://zakon2.rada.gov.ua>.
4. Про державну контрольно-ревізійну службу в Україні. Закон України.// (Відомості Верховної Ради (ВВР), 1993, № 13, ст.110);(Додатково див. Рішення Конституційного Суду № 10-рп/2008 від 22.05.2008);{Кодекс доповнено статтею 1641 згідно з Указом ПВР № 2444-11 від 27.06.86; із змінами, внесеними згідно із Законом № 55/97-ВР від 07.02.97; в редакції Закону № 2322-IV від 12.01.2005}– Режим доступу: – <http://zakon2.rada.gov.ua>.
5. Ожегов С. И., Шведова Н. Ю. Толковый словарь русского языка: 80 000

слов и фразеологических выражений / Российская академия наук. Институт русского языка им. В. В. Виноградова. – 4-е изд., дополненное.– М.: Азбуковник, 1999. – 944 с. – ISBN 5-89285-003-X

6. Термінологічний словник. Module: < Start Here >; Діяльність:TermsVocabulary. – Режим доступу: <http://udc.ntu-kpi.kiev.ua>.

7. Теремцова Н.В. Бюджетний процес за законодавством України [Дисертація] : дис. ... канд.юрид. наук:12.00.07 / Теремцова Н.В.; Одес. нац. юрид. академія. – Одеса, 2009.

8. Теремцова, Ніна Володимирівна, Бюджетний процес за законодавством України: Автореф.дис. ...канд. юрид. наук (12.00.07)/ КНУ ім. Тараса Шевченка.- Київ, 2009.- 19с.- Б.ц.

9. Теремцова Н.В Суб'єкти бюджетного процесу та поняття права бюджетної ініціативи. / Н.В.Теремцова //Збірник тез доповідей укладено за матеріалами У міжнародної науково-практичної інтернет-конференції «Розвиток України в ХХІ столітті: економічні, соціальні, екологічні, гуманітарні та правові проблеми», яка відбулася 30 жовтня 2009 року на Інтернет-сайті www.iconf.org.ua. –С.223-227.– 268с.

10. Финансовое право: Учебник / Отв. ред. Химичева Н.И. М.: Юристъ, 1999.

11. Финансовое право. Учебник / Сост.: Гурвич М.А., Залесский М.Я., Райдер А.К., Шварцман А.О., Шмаков К.К.; Общ. ред.: Гурвич М.А. – М.: Юрид. изд-во НКЮ СССР, 1940. – 212 с.

12. Финансовое право : учебник / отв. ред. Н.И. Химичева. – 4-е изд., перераб и доп. – М. : Норма, 2008. – 768 с.