

Лекція 11.

Здійснення контролю за дотриманням бюджетного законодавства: процедурні аспекти нормативно-правового регулювання

Згідно з Лімською декларацією керівних принципів контролю, прийнятою IX Конгресом Міжнародної організації вищих органів контролю у 1997 році, організація контролю є обов'язковим елементом управління суспільними фінансовими ресурсами, оскільки таке управління тягне за собою відповідальність перед суспільством. Контроль є невід'ємною частиною системи регулювання, ціллю якого є виявлення відхилень від прийнятих стандартів та порушень принципів законності, ефективності та економії витрачання матеріальних ресурсів на можливо більш ранній стадії для того, щоб мати можливість прийняти відповідні заходи, в окремих випадках притягти винних до відповідальності, отримати компенсацію за нанесені збитки або здійснити заходи по запобіганню чи скороченню таких порушень.

Бюджетний кодекс України передбачає, що в Україні фінансовий контроль і аудит та оцінка ефективності використання бюджетних коштів здійснюються на всіх стадіях бюджетного процесу. Рахункова палата є одним з органів, який має повноваження по контролю за дотриманням бюджетного законодавства.

Згідно з Законом України "Про Рахункову палату" Рахункова палата є постійно діючим органом контролю, що утворений Верховною Радою України, підпорядкований і підзвітний їй. Оскільки Конституцією України до повноважень Верховної Ради України належить контроль за виконанням Державного бюджету України, цей контроль парламент здійснює як безпосередньо, так і через створену ним Рахункову палату, яка контролює використання коштів Державного бюджету України від імені Верховної Ради України. Свою діяльність Рахункова палата здійснює самостійно, незалежно від будь-яких інших органів держави.

Бюджетним кодексом України до повноважень Рахункової палати по контролю за дотриманням бюджетного законодавства належить здійснення контролю:

- за використанням коштів Державного бюджету України відповідно до закону про Державний бюджет України,
- за утворенням, обслуговуванням і погашенням державного боргу України,
- за ефективністю використання та управління коштами Державного бюджету України,
- за використанням бюджетних коштів у частині фінансування повноважень місцевих державних адміністрацій та делегованих місцевому самоврядуванню повноважень органів виконавчої влади по доходах і видатках.

Законом України "Про Рахункову палату" повноваження Рахункової палати поширюються на Верховну Раду України, органи виконавчої влади, в тому числі їх апарати, Національний банк України, Антимонопольний комітет України, Фонд державного майна України та інші державні органи і установи, створені згідно з законодавством України.

Рахункова палата має право контролювати також місцеві державні адміністрації та органи місцевого самоврядування, підприємства, установи, організації, банки, кредитні установи, господарські товариства, страхові компанії, інші фінансові установи і їх спілки, асоціації та інші об'єднання незалежно від форм власності, об'єднання громадян, недержавні фонди та інші недержавні некомерційні громадські організації у тій частині їх діяльності, яка стосується використання коштів Державного бюджету України.

Згідно з зазначеним Законом Рахункова палата здійснює контроль за виконанням Державного бюджету України, фінансуванням загальнодержавних програм в частині, що стосується використання коштів Державного бюджету України; здійснює за дорученням Верховної Ради

України контроль за виконанням Державного бюджету України за поквартальним розподілом доходів і видатків відповідно до показників цього бюджету, в тому числі видатків по обслуговуванню внутрішнього і зовнішнього боргу України; контролює ефективність управління коштами Державного бюджету України Державним казначейством України, законність і своєчасність руху коштів Державного бюджету України, перевіряє законність та ефективність використання фінансових ресурсів, що виділяються з Державного бюджету України на виконання загальнодержавних програм; здійснює контроль за виконанням рішень Верховної Ради України про надання Україною позик і економічної допомоги іноземним державам, міжнародним організаціям, передбачених у Державному бюджеті України, перевіряє за дорученням Верховної Ради України відповідно до свого статусу кошторис витрат, пов'язаних з діяльністю Верховної Ради України та її апарату, допоміжних органів і служб Президента України та апарату Кабінету Міністрів України, а також витрачання коштів державними установами та організаціями, що діють за кордоном і фінансуються за рахунок Державного бюджету України.

Рахункова палата має повноваження щодо організації і проведення оперативного контролю за використанням коштів Державного бюджету України за звітний період;

проведення комплексних ревізій і тематичних перевірок по окремих розділах і статтях Державного бюджету України;

проведення експертизи проектів Державного бюджету України, а також проектів законів та інших нормативних актів, міжнародних договорів України, загальнодержавних програм та інших документів, що стосуються питань державного бюджету і фінансів України;

здійснення аналізу і дослідження порушень і відхилень бюджетного процесу, підготовки і внесення до Верховної Ради України пропозицій щодо їх усунення, а також удосконалення бюджетного законодавства в цілому;

підготовки і подання висновків до Верховної Ради України та її комітетів щодо виконання Державного бюджету України;

направлення матеріалів перевірок, ревізій та обслідувань Кабінету Міністрів України, відповідним центральним органам виконавчої влади, Національному банку України, Фонду державного майна України, підприємствам, установам і організаціям для розгляду і вжиття необхідних заходів;

порушення перед Верховною Радою України, Президентом України, а також органами виконавчої влади клопотання про притягнення до відповідальності посадових осіб, винних у порушенні вимог чинного законодавства України, внаслідок чого завдано матеріальної шкоди державі.

З огляду на те, що Державний бюджет України складається на основі прогнозних показників надходжень до бюджету, фактичні показники доходів можуть не співпадати з прогнозними. Факт перевиконання доходної частини Державного бюджету України згідно з Бюджетним кодексом України визнається у разі, якщо за підсумками трьох кварталів показники доходів перевищують враховані у розписі державного бюджету на відповідний період більше ніж на 15 відсотків. Факт перевиконання офіційно підтверджується офіційним висновком Рахункової палати.

Забезпечення Рахункової палати інформацією, необхідною для здійснення нею повноважень щодо контролю, передбачено рядом законодавчих актів України.

Законом України "Про Рахункову палату" встановлено, що на запити Рахункової палати в процесі здійснення нею своїх функцій всі органи державної влади і органи місцевого самоврядування, підприємства, установи та організації незалежно від форм власності та їх посадові особи зобов'язані надавати інформацію, що стосується об'єктів контролю та є необхідною для здійснення перевірки, ревізії та обслідування. На вимогу Рахункової палати Національний банк України, уповноважені банки та кредитні установи, фінансові організації зобов'язані надавати посадовим особам Рахункової

палати необхідні документальні підтвердження операцій і стану рахунків об'єктів, що перевіряються. Підприємства, установи та організації зобов'язані надавати на вимогу Рахункової палати довідки і копії документів щодо операцій і розрахунків з об'єктами, що перевіряються.

Посадові особи органів і підприємств, що перевіряються, у разі відмови або ухилення від своєчасного надання необхідної інформації або документації на вимогу Рахункової палати, а також за надання недостовірної інформації підлягають притягненню до відповідальності у порядку, встановленому чинним законодавством України.

Бюджетний кодекс України також передбачає надання Рахунковій палаті Державним казначейством України місячної, квартальної звітності про виконання Державного бюджету України.

Органи стягнення надають Рахунковій палаті не пізніше 12 числа місяця, наступного за звітним, звітність про фактичні надходження податків і зборів (обов'язкових платежів) та інших доходів до бюджету, про податкову заборгованість, включаючи суми недоїмки та переплат (у галузевому і територіальному розрізі, а також у розрізі джерел доходів та форм власності).

Інформацію про втрати доходів бюджету внаслідок податкових пільг, а також про суми реструктуризованої та списаної податкової заборгованості (у галузевому і територіальному розрізі, а також у розрізі джерел доходів та форм власності) і суми відстрочених та розстрочених платежів органи стягнення надають Рахунковій палаті не пізніше 35 днів після закінчення кварталу.

Головні розпорядники бюджетних коштів надають Рахунковій палаті зведену фінансову звітність про виконання кошторисів.

В свою чергу Рахункова палата за встановленими формами щоквартально подає Верховній Раді України оперативний звіт про хід виконання Державного бюджету України, в якому наводяться фактичні відомості про формування доходів і проведені витрати у порівнянні з показниками, затвердженими Законом про Державний бюджет України

поточного року, і показниками за відповідний період або квартал попереднього року.

Протягом двох тижнів з дня офіційного подання Кабінетом Міністрів України річного звіту про виконання закону про Державний бюджет України Рахункова палата готує висновки щодо використання коштів Державного бюджету України.

Зазначені висновки повинні містити наступну інформацію про:

дотримання закону про Державний бюджет України на відповідний рік у розрізі текстових статей, які вплинули на стан виконання державного бюджету;

оцінку впливу змін макроекономічних показників у звітному році на виконання державного бюджету;

оцінку втрат державного бюджету внаслідок дії пільг, які надавались суб'єктам господарювання по сплаті податків, зборів, інших обов'язкових платежів, а також списання та реструктуризації податкової заборгованості, фінансових санкцій та надання відстрочок у здійсненні фінансової політики держави за матеріалами Державної податкової адміністрації, Державної митної служби, інших органів стягнення;

підсумки контрольної роботи Рахункової палати за звітний рік з аналітичними висновками, огляд встановлених правопорушень (недоліків) у процесі виконання, оцінку наслідків їх негативного впливу на стан державних фінансів та пропозиції стосовно їх усунення.

Верховна Рада України розглядає звіт про виконання закону про Державний бюджет України у двотижневий термін з дня отримання висновків Рахункової палати щодо використання коштів Державного бюджету України.

Із співповіддю про виконання закону про Державний бюджет України виступає Голова Рахункової палати.

Діяльність щодо контролю за виконанням Державного бюджету України організується і проводиться Рахунковою палатою на основі річних і

поточних планів, які формуються з урахуванням всіх видів і напрямів діяльності Рахункової палати та конкретних доручень Верховної Ради України, її комітетів.

До плану роботи Рахункової палати обов'язково включається виконання звернень не менш як однієї третини конституційного складу Верховної Ради України, поданих у порядку, встановленому Регламентом Верховної Ради України. При формуванні планів роботи Рахункової палати враховується обов'язковий розгляд звернень та пропозицій Президента України, Кабінету Міністрів України.

Позапланові контрольні заходи проводяться за рішеннями Колегії Рахункової палати на підставі постанов або протокольних доручень Верховної Ради України, звернень комітетів Верховної Ради України та запитів народних депутатів України, по яких Верховна Рада приймає рішення.

Бюджетний кодекс України передбачає також здійснення Рахунковою палатою зовнішнього контролю та аудиту фінансової та господарської діяльності бюджетних установ в частині контролю за використанням коштів Державного бюджету України.

Реалізація повноважень Рахункової палати щодо контролю за використанням бюджетних коштів згідно з Законом України "Про Рахункову палату" здійснюється через проведення нею ревізій та перевірок відповідно до функцій, визначених статтею 6 Закону України "Про Рахункову палату". Терміни, обсяги і засоби їх проведення встановлюються Рахунковою палатою. В ході перевірок та ревізій на основі документального підтвердження їх результатів, достовірності бухгалтерського обліку і фінансової звітності визначаються своєчасність і достатність взаємних розрахунків об'єкта, що перевіряється, і Державного бюджету України. Якщо перевірка чи ревізія належить до компетенції як Рахункової палати, так і іншого державного контрольного органу, вона повинна проводитися ними спільно. За підсумками проведених перевірок і ревізій складаються звіти, за

достовірність яких відповідні посадові особи Рахункової палати несуть персональну відповідальність.

Про результати проведених перевірок і ревізій Рахункова палата інформує Верховну Раду України, доводить до відома керівників відповідних центральних органів виконавчої влади, підприємств, установ і організацій.

Про виявлені факти порушення закону, а також заподіяння державі шкоди Рахункова палата інформує Верховну Раду України, а у разі виявлення порушень закону, що тягнуть за собою адміністративну або кримінальну відповідальність, за рішенням Колегії Рахункової палати передає відповідні матеріали до правоохоронних органів.