

ДЕРЖАВНЕ КАЗНАЧЕЙСТВО УКРАЇНИ – ПОВНОВАЖНИЙ УЧАСНИК БЮДЖЕТНОГО КОНТРОЛЮ

Клітенко І.Ю., аспірантка

Харківський національний університет імені В.Н. Каразіна

Стаття присвячена дослідженню діяльності органів Державного казначейства України в процесі контролю бюджетних повноважень при зарахуванні надходжень і здійсненні витрат. Надані пропозиції щодо підвищення ефективності процесу контролю Державним казначейством України за виконання бюджетних повноважень.

Ключові слова: бюджетний контроль, бюджетні повноваження, кошторис надходжень та видатків, бюджетні асигнування, бюджетні зобов'язання.

Статья посвящена исследованию деятельности органов Государственного казначейства Украины в процессе контроля бюджетных полномочий при зачислении доходов и совершении расходов. Приведены предложения повышения эффективности процесса контроля Государственным казначейством Украины за исполнением бюджетных полномочий.

Ключевые слова: бюджетный контроль, бюджетные полномочия, смета доходов и расходов, бюджетные ассигнования, бюджетные обязательства.

The paper is devoted to investigations of the Treasury's of Ukraine activity in the procedure of controlling budget authorities under revenues engagement and doing payments. The propositions of increasing the Treasury's effectiveness in controlling procedure of executing budget authorities are provided.

Key words: budget control, budget authorities, trial of revenues and expenditures, budget allocations, budget liability.

В умовах ринкової економіки суттєво ускладнюються міжбюджетні відносини, посилюється роль податків у формуванні прибуткової частини бюджетів, об'єктивно зростає роль бюджетного контролю. Його роль знаходить вираз у формуванні умов успішної реалізації бюджетної політики держави, забезпеченні процесу формування та ефективного використання грошових коштів.

Слід зазначити великий внесок у дослідження процесу бюджетного контролю в Україні таких вчених, як С.І.Юрія, В.І.Стояна, М.Й.Маца, О.О.Чечуліної, В.М.Шацької, І.В.Форкуна та інших.

Актуальність теми. З моменту створення органів Держказначейства України у 1995 р. їх діяльність розглядають як суто технічну – ведення бухгалтерського обліку, складання звітності про виконання державного та місцевих бюджетів, управління ресурсами. При цьому поза увагою залишається одна з головних казначейських функцій – контроль бюджетних повноважень при зарахуванні надходжень і здійсненні витрат, який передбачає здійснення певних контрольних дій з боку органів Держказначейства[1, с.64]. Метою цього контролю є зменшення кількості та обсягів порушень бюджетного законодавства, а саме – контроль за порушенням використання бюджетних коштів не за призначенням та у межах бюджетних асигнувань.

Метою статті є дослідження процесу державного контролю органами Державного казначейства України та визначення можливих шляхів вдосконалення механізму контролю Держказначейством України за виконанням бюджетних повноважень на основі теоретичного та практичного аналізу.

Для досягнення поставленої мети визначено **наступні завдання** :

- дослідити форми державного контролю, які проводяться органами Держказначейства;
- вивчити етапи проведення контрольних заходів під час зарахування надходжень та здійсненні витрат;
- проаналізувати практику функціонування Державного казначейства України у системі державного контролю, вивчити проблемні аспекти, визначити перспективи розвитку та шляхи вдосконалення.

Так, за терміном проведення контрольних заходів Державним казначейством їх можна поділити на попередній та поточний. Попередній контроль здійснюється на етапі формування, розгляду та затвердження бюджетів всіх рівнів, кошторисів видатків бюджетних організацій, розрахунків для отримання дотацій, субвенцій, субсидій та інших коштів із бюджетів. Поточний контроль проводиться в процесі виконання бюджетів, кошторисів витрат бюджетних організацій постійно протягом бюджетного року з метою виявлення порушень бюджетно-податкової дисципліни, дотримання фінансових норм і нормативів, встановлених показників по формуванню та використанню бюджетного та позабюджетних фондів грошових коштів держави [2, с.52-53].

Заключний контроль – контроль після здійснення видатків (аудит) – здійснюється органами Державної контрольно-ревізійної служби шляхом перевірок і ревізій безпосередньо на місцях, в установах, організаціях. Він дає змогу впевнитись у законності здійснених операцій, використанні коштів за цільовим призначенням і безпосередньо на цілі, визначені законодавством.

Нині, відповідно до чинної законодавчо-нормативної бази, контроль з боку органів Державного казначейства доходної частини загального фонду бюджетів можна класифікувати як попередній, оскільки для запобігання незаконним діям із зарахування надходжень до бюджетів на центральному рівні на початку кожного

бюджетного року проводиться певна підготовка. Вона полягає в розробці алгоритмів, які чітко встановлюють належність того чи іншого виду надходжень:

- до конкретного бюджету та/або фонду, їх розподіл між ними;
- до адміністраторів податків і зборів, території тощо.

За цим алгоритмом в системі органів Державного казначейства щороку централізовано відкриваються аналітичні рахунки по доходах за балансовими рахунками відповідно до Плану рахунків бухгалтерського обліку виконання Державного та місцевих бюджетів та стає можливим проконтролювати правильність зарахування надходжень.

Попередній та поточний контроль бюджетних повноважень здійснюється органами Держказначейства і при поверненні надходжень та відшкодуванні податків згідно із законодавством. Підставою для здійснення платежів є висновки органів адміністрування податків, зборів та інших платежів, судових органів, які перевіряються органами Державного казначейства як на предмет законності повноважень тих, хто приймає рішення, так і на предмет правильності оформлення зазначених документів. Такий механізм контролю діє для загального фонду, а також, частково, для спеціального фонду надходжень державного та місцевого бюджетів, що мають цільовий характер використання. Що ж до інших надходжень спеціального фонду, таких як власні надходження, то досконалого механізму їх контролю на сьогодні не існує. Це пояснюється, в першу чергу, невідповідністю та неврегульованістю вимог нормативних актів та законодавства [1, с.64-65]. Так, у Постанові Кабінету Міністрів України від 17.05.2002р. №659 «Про затвердження переліку груп власних надходжень бюджетних установ, вимог щодо їх утворення та напрямів використання» [3] надані широкі можливості щодо напрямів використання цих надходжень. Водночас у Постанові Кабінету Міністрів України від 25.06.2001р. №702 «Про порядок використання коштів, отриманих органами державної влади від надання ними послуг відповідно до законодавства, та їх розміри» [4] обмежують органи державної влади щодо надання ними послуг та напрямків використання.

При використанні бюджетних коштів контроль можна поділити на чотири окремі самостійні етапи, що невід'ємно взаємопов'язані між собою.

На першому етапі: органами Держказначейства здійснюється робота щодо забезпечення обліку бюджетних асигнувань та контролю за їх дотриманням. Державне казначейство України, отримавши затверджений річний розпис призначень державного бюджету та розпис асигнувань загального фонду державного бюджету від Міністерства фінансів України, доводять витяги з них до головних розпорядників коштів.

Далі головні розпорядники коштів подають Держказначейству України розподіл показників зведених кошторисів доходів і видатків та розподіл показників зведених планів асигнувань із загального фонду державного бюджету в розрізі розпорядників коштів нижчого рівня та одержувачів за територіями відповідно до мережі, яке звіряє відповідність вказаних сум у розрізі територій у зазначених вище документах сумах, зазначеним в розписі видатків бюджету.

Державне казначейство України узагальнює одержані дані, формує річний розпис асигнувань загального фонду державного бюджету за територіями і у розрізі розпорядників коштів нижчого рівня та доводить до кожного управління Держказначейства України. Подальші дії управлінь та відділень Державного казначейства аналогічні діям Державного казначейства України.

На другому етапі: проводиться робота щодо обліку та консолідації інформації за зобов'язаннями розпорядників бюджетних коштів та одержувачів.

Органи Державного казначейства (відділення, територіальні управління) отримують та узагальнюють інформацію про наявність несплачених фінансових зобов'язань розпорядників, формують зведену інформацію і подають її Державному казначейству України.

Державне казначейство України з метою ефективного управління коштами державного бюджету консолідує інформацію щодо наявності неоплачених фінансових зобов'язань для прийняття відповідних рішень про виділення асигнувань головним розпорядниками коштів.

Третій етап: виділення бюджетних асигнувань Державним казначейством України. Державне казначейство України перевіряє отримані розподіли виділених бюджетних асигнувань від головних розпорядників коштів щодо відповідності вказаних у них сум залишкам на відповідних рахунках, залишкам невикористаних асигнувань розпорядників нижчого рівня та одержувачів невиконаним зареєстрованим фінансовим зобов'язанням та наданій мережі.

Дії територіальних управлінь та відділень Державного казначейства аналогічні діям щодо контролю за виділеннями бюджетними асигнуваннями, який здійснює Державне казначейство України.

Четвертий етап: контроль перед здійсненням видатків розпорядників та отримувачів по коштах загального та спеціального фондів державного бюджету [5, с.408-414]. На цьому етапі з метою контролю за витрачанням коштів перевіряються рахунки-фактури, накладні, товарно-транспортні накладні, акти виконаних робіт з договорами на предмет відповідності встановленим вимогам (зареєстрованих зобов'язань; залишків коштів на рахунках розпорядників коштів у розрізі кодів економічної класифікації видатків за загальним фондом або

залишків коштів за спеціальним фондом; відповідність змісту операцій), а також наявність певних документів, пов'язаних з державними закупівлями. Підтвердженням їхньої легітимності є реєстрація фінансових зобов'язань розпорядників бюджетних коштів у системі обліку органів Державного казначейства з виконання бюджетів.

Крім того, оскільки Державне казначейство є учасником системи електронних платежів Національного банку України, здійснення ним поточного контролю включає перевірку всіх банківських реквізитів, а також дотримання інших вимог Нацбанку з оформлення платіжних документів.

При невиконанні однієї з вищезазначених вимог орган Держказначейства України відмовляє в оплаті та повертає документи на доопрацювання.

У таблиці 1 наведені основні причини відмов у оплаті рахунків, оформлених органами Державного казначейства у 2004-2006 рр.

Таблиця 1

Основні причини відмов у оплаті рахунків, оформлених органами Державного казначейства у 2004-2006 рр.,
тис. грн. [1, с.67]

Причини відмов	Державний бюджет			Місцеві бюджети		
	2004 р.	2005 р.	2006 р.	2004 р.	2005 р.	2006 р.
Відсутність затверджених та взятих на облік кошторисів, планів асигнувань загального та спеціального фондів та змін до них	25963	25451	11681	10829	10031	21603
Відсутність у бухгалтерському обліку виконання бюджетів узятих розпорядниками зобов'язань	10261	12833	15296	13120	23384	63219
Відсутність або недостатність невикористаних відкритих асигнувань	35220	42757	9087	46492	45112	47573
Неподання необхідних підтверджуючих документів для оплати рахунків (реєстрації зобов'язань) і щодо проведення процедур закупівель	139265	120245	167356	88678	67308	302728
Недотримання або порушення встановленого порядку використання коштів загального та/або спеціального фондів бюджету, терміну подання звітності використання коштів одержувачами	59008	95770	110645	95190	93088	124744
Неправильне оформлення документів на оплату видатків, непідтвердження ними цільового спрямування	80659	36484	77093	146890	162292	408566
Інші причини	57793	114914	13950	80605	71912	99969
Разом	408169	448454	405108	481804	473127	1068402

За оперативними даними Держказначейства України у січні-жовтні 2007 р. було оформлено відмов з різних причин у кількості 10517 на загальну суму 726564,4 тис. грн. по державному бюджету та 19285 на загальну суму 839174,1 тис. грн. по місцевих бюджетах [6].

Як видно з даних таблиці 1, найбільша кількість відмов спостерігається по статті „Неподання необхідних підтверджуючих документів для оплати рахунків (реєстрації зобов'язань) і щодо проведення процедур закупівель”, бо на сьогодні при проведенні процедури тендерних закупівель існує ще багато не врегульованих проблемних питань.

Загалом по державному бюджету ми бачимо незначне коливання у відмовах у 2004-2006 рр.: 2005р. – 109%, 2006р. – 90%. Але за 10 місяців 2007р. вже є значне зростання відмов у співвідношенні до попередніх років – 170% (на 321,4564 млн. грн.).

По місцевих бюджетах різко зросла кількість відмов у 2006 р. – майже у 2,5 раза (на 595275 тис. грн.). За 10 місяців 2007р. спостерігається зниження кількості відмов на 22% і складає 839174,1 тис. грн.

Отже, існують відповідні норми та детальні процедури казначейського контролю, але для підвищення ефективності здійснення Державним казначейством України контрольних заходів треба законодавчо врегулювати місце та роль Держказначейства у системі суб'єктів контрольної діяльності. Так, на думку Чечуліної О.О., сьогодні є актуальним та доцільним:

1. Запровадження казначейського посвідчення договорів, що унеможливить узяття зобов'язань понад кошторисні призначення.

2. Посилення відповідальності головних розпорядників бюджетних коштів за управління бюджетними асигнуваннями й визначення ними підпорядкованих Держказначейству бюджетних установ та підприємств, що виконуватимуть відповідні цільові програми.

3. Запровадження інституту державних бухгалтерів, що допоможе підвищити якість та достовірність бухгалтерського обліку, складання та консолідації фінансової звітності з використання бюджетів; посилити відповідальність розпорядників бюджетних коштів за прийняті рішення щодо виконання кошторисів видатків; удосконалити процедури казначейського контролю [1, с.67-68].

Ми поділяємо цю думку, бо:

1. На практиці, хоча це законодавчо не обумовлено, працівники всіх рівнів Держказначейства проводять перевірку усіх договорів перед прийняттям зобов'язань на відповідність до встановлених вимог та повертають на доопрацювання договори, де виявлено недоліки.

2. Посилення відповідальності головних розпорядників бюджетних коштів та встановлення солідарної відповідальності за стан справ у галузі надасть змогу зробити обґрунтовані дії щодо виконання судових рішень та погашення зобов'язань минулих років, оскільки на сьогодні спостерігається протилежна ситуація, тобто в результаті прийняття керівниками міністерств та відомств необґрунтованих управлінських рішень виникають ситуації, коли виконання судових рішень або погашення зобов'язань минулих років не можливе через відсутність асигнувань та/або ліквідацію (банкрутство) підприємств, яким раніше надавалися бюджетні кошти.

Таким чином, для підвищення ефективності процесу контролю Державним казначейством України за виконанням бюджетних повноважень, на нашу думку, доцільно:

1. Запровадження казначейського посвідчення договорів.

2. Посилення відповідальності головних розпорядників бюджетних коштів за стан справ у галузі.

3. Запровадження інституту державних бухгалтерів.

4. Внести зміни та доповнення у нормативні акти стосовно проведення процедури закупівель бюджетними установами, оскільки на сьогодні існує багато нерегульованих питань з цього питання. Це надасть змогу контролювати доцільність та цілеспрямованість витрачання бюджетних коштів.

Література:

1. Чечуліна О.О. Контроль бюджетних повноважень при виконанні бюджетів //Фінанси України. - 2007. - №6. - С.64-68.
2. Казначейська справа в Україні / За ред. Стовбчатого А.М. - К.: „Видавничий дім „Комп'ютерпрес”, 2004. - 316с.
3. Постанова Кабінету Міністрів України від 17.05.2002р. №659 «Про затвердження переліку груп власних надходжень бюджетних установ, вимог щодо їх утворення та напрямів використання».
4. Постанова Кабінету Міністрів України від 25.06.2001р. №702 «Про порядок використання коштів, отриманих органами державної влади від надання ними послуг відповідно до законодавства, та їх розміри».
5. Юрій С.І., Стоян В.І., Мац М.Й. Казначейська система: Підручник. - Тернопіль: Карт-бланш, 2002. – 590с.
6. www.treasury.gov.ua

Стаття надійшла до редакції 15.04.2008 р.