

Петровська І.І. Правові засади парламентського бюджетного контролю. Актуальні проблеми вдосконалення чинного законодавства Україні [текст] : Збірник наукових статей. Випуск 45. Івано-Франківськ : Прикарпатський національний університет імені Василя Стефаника, 2017 С.96-106

С.96

Петровська І.І.

УДК 343.73:341.233.1

ПРАВОВІ ЗАСАДИ ПАРЛАМЕНТСЬКОГО БЮДЖЕТНОГО КОНТРОЛЮ

Необхідною умовою реалізації політичних та соціально-економічних перетворень в Україні є поступове приведення державного управління до рівня європейських стандартів, забезпечення єдиного злагодженого механізму діяльності всіх органів влади. Оскільки контроль – одна з головних функцій державного управління та невід’ємний елемент суспільних відносин, то у процесі його нормативно-правового регулювання відбуваються постійні зміни.

Результати контрольних дій за останні роки свідчать про те, що масштаби тіньового перерозподілу грошових потоків, у тому числі бюджетних, мізерність доходів від державної власності й обсяги вивезення капіталів за межі України величезні, а схеми скоєння порушень стають «досконалішими». Це свідчить про те, що, незважаючи на велику кількість контрольних органів та служб, чинна система контролю в публічних відносинах далека від досконалої й характеризується слабкістю теоретичної та методичної бази, а також недоліками в організації контрольного процесу. За таких умов дослідження правових засад бюджетного контролю вирізняється актуальністю.

Завданням даного дослідження є характеристика правових засад парламентського контролю у бюджетній сфері.

Науково-теоретичне підґрунтя для дослідження склали наукові праці, розробки таких провідних фахівців в галузі теорії управління та

С. 97

адміністративного права як В. Авер’янов, С.Алексєєв, О.Андрійко, О.Бандурко, Д.Бахрах, І.Бачило, Ю.Битяк, А.Васильєв, В.Гаращук, І.Голосніченко, С.Гончарук, Є.Додін, В.Олефір, В.Зуй, Р.Калюжний, Л.Коваль, В.Колпаков,

А.Комзюк, О.Коренєв, Б.Лазарєв, І.Мартьянов, Н.Нижник, О.Остапенко, І.Пахомов, В.Петков, А.Селіванов, Ю.Тихомиров, М.Тищенко, В.Чиркін, В.Шкарупа та інші. Окремі питання правового регулювання бюджетного контролю досліджували такі провідні вчені-юристи, як: Л.Воронова, М.Кучерявенко, О.Орлюк, Л.Савченко, О.Гетманець, А.Монаєнко, А.Нечай, Н.Пришва, О.Солдатенко, В.Чернадчук. Р.Яцкін та інші, проте на сьогодні правове регулювання в цій сфері зазнало змін.

Контроль за використанням публічних фінансів (публічний фінансовий контроль) виступає одним з важливих напрямків діяльності суб'єктів адміністративного права. Спеціальним видом даного контролю є бюджетний контроль та аудит. Відповідно до ст. 26 Бюджетного кодексу України [1] контроль за дотриманням бюджетного законодавства спрямований на забезпечення ефективного і результативного управління бюджетними коштами та здійснюється на всіх стадіях бюджетного процесу його учасниками відповідно до бюджетного законодавства. Метою бюджетного контролю є забезпечення: (1) оцінки управління бюджетними коштами (включаючи проведення державного фінансового аудиту); (2) правильності ведення бухгалтерського обліку та достовірності фінансової і бюджетної звітності; (3) досягнення економії бюджетних коштів, їх цільового використання, ефективності і результативності в діяльності розпорядників бюджетних коштів шляхом прийняття обґрунтованих управлінських рішень; (4) проведення аналізу та оцінки стану фінансової і господарської діяльності розпорядників бюджетних коштів; (5) запобігання порушенням бюджетного законодавства та забезпечення інтересів держави у процесі управління об'єктами державної власності; (6) обґрунтованість планування надходжень і витрат бюджету.

На основі аналізу положень Бюджетного кодексу України (ст.6) можна виділити такі види контролю за бюджетними коштами:

С. 98

1. Парламентський контроль;
2. Внутрішній службовий контроль в системі виконавчої влади;
3. Муніципальний контроль за бюджетними коштами.

Парламентський контроль – це передбачений Конституцією та законами України вид діяльності парламенту, народних депутатів та утворених парламентом органів, який полягає в одержанні інформації, її аналізі, здійсненні у визначених законом формах засобів реагування задля запобігання порушенням Конституції, законів України, інших актів Верховної Ради та притягнення до конституційно-правової відповідальності за їх порушення [2, с.9].

Парламентський контроль у бюджетній сфері включає:

- безпосередній контроль Верховної Ради України;
- контроль Рахункової Палати;
- контроль комітету Верховної Ради України з питань бюджету.

Контроль за виконанням закону про Державний бюджет України (за ст.161 Бюджетного кодексу України) здійснює Верховна Рада як безпосередньо, так і через Рахункову палату. Центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері казначейського обслуговування бюджетних коштів, щомісяця, не пізніше 15 числа місяця, наступного за звітним, подає Верховній Раді місячний звіт про виконання Державного бюджету України. Зведені показники місячних звітів про виконання бюджетів подаються центральним органом виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері казначейського обслуговування бюджетних коштів, Верховній Раді не пізніше 25 числа місяця, наступного за звітним. Квартальний звіт про виконання Державного бюджету України подається центральним органом виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері казначейського обслуговування бюджетних коштів, до Верховної Ради не пізніше ніж через 35 днів після закінчення звітного кварталу.

Річний звіт про виконання закону про Державний бюджет України подається Кабінетом Міністрів України не пізніше 1 квітня року, наступного за звітним. Комітет, до предмета відання

С. 99

якого належать питання бюджету, у двотижневий строк з дня отримання відповідних висновків та пропозицій Рахункової палати готує та подає на розгляд Верховної Ради проект постанови щодо річного звіту про виконання закону про Державний бюджет України. Розгляд звіту про виконання закону про Державний

бюджет України (згідно статті 162 Бюджетного кодексу) відбувається за процедурою повного обговорення. Річний звіт про виконання закону про Державний бюджет України у Верховній Раді представляє член Кабінету Міністрів України, відповідальний за формування та реалізацію державної фінансової і бюджетної політики. Із співдоповідями про виконання закону про Державний бюджет України виступають голова комітету, до предмета відання якого належать питання бюджету, та Голова Рахункової палати. На такому пленарному засіданні за процедурним рішенням Верховної Ради можуть бути заслухані головні розпорядники коштів державного бюджету щодо результатів виконання бюджетних програм за звітний період. За результатами розгляду Верховна Рада приймає рішення щодо річного звіту про виконання закону про Державний бюджет України.

Відповідно до Глави 17 Розділу 5 Бюджетного Кодексу, Верховна Рада України здійснює контроль за дотриманням бюджетного законодавства у процесі: (1) визначення Основних напрямів бюджетної політики на наступний бюджетний період; (2) розгляду 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) розгляду 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 законом.

С. 100

Як бачимо нормативно закріплено положення, що контроль від імені Верховної Ради України за надходженням коштів до Державного бюджету України та їх використання здійснює Рахункова палата. Верховна Рада також може прийняти процедурне рішення про здійснення Рахунковою палатою

позапланового заходу державного зовнішнього фінансового контролю (аудиту) за ініціативою не менш як однієї депутатської фракції (депутатської групи). Таке питання не може розглядатися Верховною Радою більше одного разу протягом однієї чергової сесії Верховної Ради від однієї депутатської фракції (депутатської групи).

Контроль за проведенням таємних видатків здійснюється Рахунковою палатою та Міністерством фінансів України. Звіти про проведені таємні видатки попередньо розглядаються Комітетом Верховної Ради України з питань бюджету, Комітетом Верховної Ради України з питань законодавчого забезпечення правоохоронної діяльності, Комітетом Верховної Ради України з питань боротьби з організованою злочинністю і корупцією, Комітетом Верховної Ради України з питань національної безпеки і оборони. Звіти про проведені таємні видатки розглядаються Верховною Радою України на закритому пленарному засіданні.

Згідно ст.110 Бюджетного Кодексу, до повноважень Рахункової палати належить здійснення контролю за надходженням та використанням коштів Державного бюджету України, у тому числі за утворенням, обслуговуванням і погашенням державного боргу, ефективністю управління коштами державного бюджету, використанням коштів місцевих бюджетів у частині трансфертів, що надаються з державного бюджету. Рахункова палата за підсумками кожного кварталу подає Верховній Раді України висновки про стан виконання закону про Державний бюджет України, а також пропозиції щодо усунення порушень, виявлених у звітному бюджетному періоді.

Діяльність Рахункової палати регулюється Конституцією України та Законом України «Про Рахункову палату» від 02.07.2015 № 576-VIII. В Законі зазначено, що Рахункова палата від імені Верховної Ради України здійснює контроль за надходженням коштів до Державного бюджету України та їх вико-

С. 101

ристанням. Рахункова палата підзвітна Верховній Раді України та регулярно її інформує про результати своєї роботи, є державним колегіальним органом; юридичною особою, має печатку із своїм найменуванням і зображенням Державного Герба України.

Діяльність Рахункової палати ґрунтується на принципах законності, незалежності, об'єктивності, безсторонності, гласності та неупередженості. Рахункова палата є організаційно, функціонально та фінансово незалежною, самостійно планує свою діяльність. Незалежність Рахункової палати забезпечується: (1) встановленим Конституцією України і Законом порядком призначення на посади та звільнення з посад членів Рахункової палати; (2) визначеними цим Законом та іншими законами України гарантіями діяльності Рахункової палати; (3) особливим порядком організаційного забезпечення діяльності Рахункової палати, встановленим законом.

Рахункова палата під час здійснення своїх повноважень є незалежною від будь-якого незаконного впливу, тиску або втручання. Незаконне втручання у здійснення Рахунковою палатою наданих законом повноважень забороняється і тягне за собою відповідальність, встановлену законом. Втручання органів державної влади, органів місцевого самоврядування, політичних партій та громадських об'єднань, підприємств, установ, організацій незалежно від форми власності та їх посадових і службових осіб у діяльність Рахункової палати забороняється. Припинення повноважень Верховної Ради України не може бути підставою для припинення повноважень членів Рахункової палати.

Рахункова палата застосовує у своїй діяльності основні принципи діяльності Міжнародної організації вищих органів фінансового контролю (INTOSAI), Європейської організації вищих органів фінансового контролю (EUROSAI) та Міжнародні стандарти вищих органів фінансового контролю (ISSAI) в частині, що не суперечить Конституції та законам України.

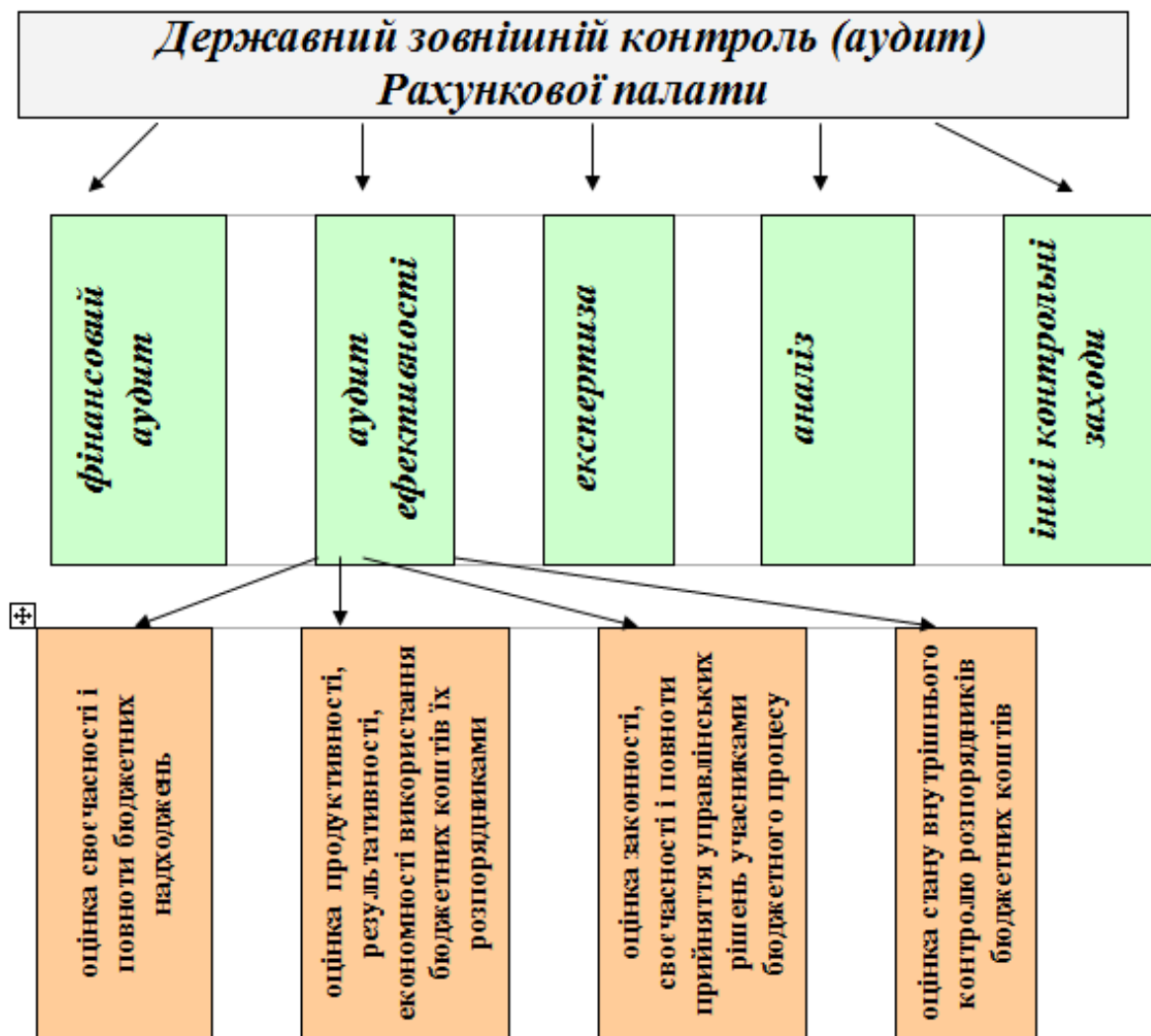
Повноваження, покладені на Рахункову палату Конституцією України, здійснюються через провадження заходів державного зовнішнього фінансового контролю (аудиту). Він забезпечується Рахунковою палатою шляхом здійснення фінансового аудиту,

С. 102

аудиту ефективності, експертизи, аналізу та інших контрольних заходів. Фінансовий аудит полягає у перевірці, аналізі та оцінці правильності ведення, повноти обліку і достовірності звітності щодо надходжень і витрат бюджету,

встановлення фактичного стану справ щодо цільового використання бюджетних коштів, дотримання законодавства при здійсненні операцій з бюджетними коштами. Аудит ефективності передбачає встановлення фактичного стану справ та надання оцінки щодо своєчасності і повноти бюджетних надходжень, продуктивності, результативності, економності використання бюджетних коштів їх розпорядниками та одержувачами, законності, своєчасності і повноти прийняття управлінських рішень учасниками бюджетного процесу, стану внутрішнього контролю розпорядників бюджетних коштів. Види контролю (аудиту) Рахункової палати зображено на малюнку 1.

Оцінка продуктивності використання бюджетних коштів передбачає встановлення співвідношення між результатами діяльності розпорядника та одержувача бюджетних коштів і використаними для досягнення таких результатів коштами бюджету. Результативність використання бюджетних коштів передбачає встановлення ступеня відповідності фактичних результатів діяльності розпорядника та одержувача бюджетних коштів запланованим результатам.



Мал.1 Види контролю (аудиту) Рахункової палати

С. 103

Оцінка економності використання бюджетних коштів передбачає встановлення стану досягнення розпорядником та одержувачем таких коштів запланованих результатів за рахунок використання мінімального обсягу бюджетних коштів або досягнення максимального результату при використанні визначеного бюджетом обсягу коштів.

Комітет Верховної Ради України - орган Верховної Ради України, який утворюється з числа народних депутатів України для здійснення за окремими напрямками законопроектної роботи, підготовки і попереднього розгляду питань, віднесених до повноважень Верховної Ради України, виконання контрольних функцій. Комітет відповідальний перед Верховною Радою України і підзвітний їй. Діяльність комітетів координує Голова Верховної Ради України [4]. Комітети Верховної Ради України здійснюють такі функції: (1) законопроектну; (2) організаційну; (3) контрольну. Контрольна функція комітетів полягає в: аналізі практики застосування законодавчих актів у діяльності державних органів, їх посадових осіб з питань, віднесених до предметів відання комітетів, підготовці та поданні відповідних висновків та рекомендацій на розгляд Верховної Ради України; участі за дорученням Верховної Ради України у проведенні "Дня Уряду України"; контролі за виконанням Державного бюджету України в частині, що віднесена до предметів їх відання, для забезпечення доцільності, економності та ефективності використання державних коштів у порядку, встановленому законом; організації та підготовці за дорученням Верховної Ради України парламентських слухань; організації та підготовці слухань у комітетах; підготовці та поданні на розгляд Верховної Ради України запитів до Президента України від комі-

С. 104

тету; взаємодії з Рахунковою палатою; взаємодії з Уповноваженим Верховної Ради України з прав людини; направленні матеріалів для відповідного реагування в межах, установлених законом, органам Верховної Ради України, державним органам, їх посадовим особам.

До повноважень Комітету Верховної Ради України з питань бюджету належать:

1) підготовка питання щодо Основних напрямів 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, Казначейства 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 щодо результатів контролю за дотриманням бюджетного законодавства).

За зверненням Комітету Верховної Ради України з питань бюджету органи виконавчої 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 Основних напрямів 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 результатів контролю за дотриманням бюджетного законодавства) в частині, що віднесена до компетенції комітетів.

С. 105

Отже, парламентський бюджетний контроль здійснюється в Україні як безпосередньо Верховною Радою України, так і спеціально створеним в її складі

комітетом з питань бюджету, а також незалежним зовнішнім контролюючим органом, який здійснює контроль за надходженням коштів до Державного бюджету України та їх використанням від імені Верховної Ради України – Рахунковою палатою.

Використані джерела

1. Бюджетний кодекс України від 08.07.2010 № 2456-VI // Електронний ресурс. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2456-17/>

2. Парламентський контроль: українські реалії та світовий досвід: матеріали науково-практичної конференції: Комітет з питань Регламенту, депутатської етики та організації роботи Верховної Ради України; Програма розвитку ООН в Україні «Доброчесність на практиці: програма врядування» – Київ, 2005 – 122 с.

3. Про Рахункову палату: Закон України від 02.07.2015 № 576-VIII // Електронний ресурс. – Режим доступу: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/576-19>

4. Про комітети Верховної Ради України: Закон України від 04.04.1995 № 116/95-ВР // Електронний ресурс. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/116/95-%D0%B2%D1%80>

5. Воронова Л.К. Фінансове право України : підручник / Л.К. Воронова. – К. : Прецедент : Моя книга, 2006. – 448 с.

6. Савченко Л.А. Правові проблеми фінансового контролю в Україні : монографія / Л.А. Савченко. – Ірпінь : Академія державної податкової служби України, 2002. – 220 с.

Петровська Ірина Ігорівна. Правові засади парламентського бюджетного контролю

Дана стаття присвячена питанням парламентського контролю за бюджетними коштами. У ній надано розглядаються повноваження Верховної Ради України, комітету з питань бюджету та Рахункової палати щодо здійснення бюджетного контролю та аудиту.

Ключові слова: фінансовий контроль, парламентський контроль, бюджетний контроль, бюджетний аудит.

Петровская Ирина Игоревна. Правовые основы парламентского бюджетного контроля

Данная статья посвящена вопросам парламентского контроля за бюджетными средствами. В ней предоставлено рассматриваются полномочия Верховной Рады Украины, комитета по вопросам бюджета и Счетной палаты относительно осуществления бюджетного контроля и аудита.

Ключевые слова: финансовый контроль, парламентский контроль, бюджетный контроль, бюджетный аудит.

Petrovska Iryna. The legal basis of parliamentary budget control

C. 106

Control over the uses of public Finance (public financial control) is one of the important directions of activity the subjects of administrative law. The special forms of this control are budgetary control and audit.

According to article 26 of the Budget code of Ukraine control over the observance of budgetary legislation aimed at ensuring effective and efficient budget management and is exercised at all stages of the budget process his participants in accordance with the budget legislation.

Based on the analysis of the provisions of the Budget code of Ukraine (article 6) it is possible to allocate following kinds of control over budget funds:

1. Parliamentary control;
2. Internal control in the Executive branch;
3. Municipal control over budget funds.

Parliamentary control is provided by the Constitution and laws of Ukraine activity of the Parliament, and members of Parliament, educated by the Parliament bodies, which consists of obtains information, its analysis, the implementation of response to prevention of violations of the Constitution, laws of Ukraine, other acts of the Verkhovna Rada and involvements constitutional and legal responsibility.

Parliamentary control in the public budget sector includes:

- a control of the Verkhovna Rada of Ukraine;
- a control of the Accounting Chamber of Ukraine;
- a control of the Verkhovna Rada Committee on budget.

Under the article 161 of the Budgetary code of Ukraine the Verkhovna Rada of Ukraine shall exercise budgetary control independently and through the Accounting Chamber of Ukraine.

The Accounting Chamber of Ukraine carries out control over receipt and use of funds of State budget of Ukraine, exercise control over the formation, servicing and repayment of public debt, control over the management efficiency of state budget funds, control over the use of transfers to local budgets.

The Committee of the Verkhovna Rada of Ukraine on budget receives information from Executive bodies and bodies of local self-government about the state budget and local budgets necessary for preparation and preliminary consideration of budgetary issues.

Key words: financial control, parliamentary control, budget control, budget audit.