

УДК 354.21(477)

О.П. ГЕТМАНЕЦЬ, канд. екон. наук,
доц., Харківський національний університет вну-
трішніх справ

КОНТРОЛЬНІ ПОВНОВАЖЕННЯ МІНІСТЕРСТВА ФІНАНСІВ УКРАЇНИ В БЮДЖЕТНОМУ ПРОЦЕСІ

Ключові слова: бюджетне законодавство, бю-
джетний процес, контрольні повноваження, ор-
гани бюджетного контролю, Міністерство фі-
нансів України

Серед державних органів, які виконують контрольні функції в бюджетному процесі, важливі завдання належать Міністерству фінансів України (далі - Мінфін). Значення контрольної діяльності Мінфіну серед інших органів державного управління та органів фінансового контролю, які складають систему контролюючих суб'єктів у бюджетному процесі, визначаються його організаційно-правовим статусом. Відповідно до Положення про Міністерство фінансів України, яке прийнято Указом Президента України від 26.08.1999 р., Мінфін є центральним органом виконавчої влади, підпорядкованим Кабінету Міністрів України [1] Відповідно до Положення про Міністерство фінансів України (далі - Положення), затвердженого Постановою Кабміну від 27.12.2006 р., будучи центральним органом виконавчої влади, діяльність якого спрямовується та координується Кабміном, Мінфін є головним органом у системі центральних органів виконавчої влади із забезпечення реалізації єдиної державної фінансової, бюджетної, податкової, митної політики, політики у сфері державного внутрішнього фінансового контролю тощо [2]. Згідно з Указом Президента України «Питання Міністерства фінансів» від 20.04.2005 р., Державне казначейство України (далі - Держказначейство) перетворено в

урядовий орган державного управління у складі Мінфіну, а діяльність Державної податкової адміністрації України (далі – ДПА), Державної митної служби України, Головного контрольно-ревізійного управління України (далі - ГоловКРУ) спрямовується та координується Мінфіном [3] Отже, Мінфін очолює систему органів управління фінансами та систему органів фінансового контролю, проте відсутній закон, який регламентує діяльність Мінфіну, як органу фінансового контролю.

Повноваження Мінфіну з контролю за дотриманням бюджетного законодавства встановлюються ст.111 Бюджетного кодексу України (далі – БК): «Міністерство фінансів України здійснює контроль за дотриманням бюджетного законодавства на кожній стадії бюджетного процесу як стосовно державного бюджету, так і місцевих бюджетів, якщо інше не передбачено законодавством України» [4] Отже, наведена норма не визначає змісту контрольної функції Мінфіну на кожній стадії бюджетного процесу, методів діяльності, повноважень із організації системи контролю, що не відповідає створенню концепції державного фінансового контролю в бюджетному процесі. Поза увагою держави залишається роль Мінфіну в організації системи органів бюджетного контролю.

Питання вдосконалення організаційно-правового статусу та повноважень Мінфіну в системі органів виконавчої влади частково досліджуються в юридичній науці. Розглядаються контрольні повноваження Мінфіну за стадіями бюджетного процесу [5], результати контрольної діяльності Мінфіну, як органу фінансового контролю [6], тенденції розвитку органів державного фінансового контролю [7], правове регулювання діяльності Мінфіну як органу фінансового контролю [8]. Проте, в цих дослідженнях проблеми організації системи державних органів фінансового контролю з повноваженнями Мінфіну з дотримання бюджетного законодавства не

досліджувалися.

Мета нашого дослідження - проаналізувати чинне законодавство, що встановлює функції Мінфіну в бюджетному процесі і вперше в науці фінансового права спробувати визначити його повноваження зі створення системи внутрішнього державного бюджетного контролю, що потрібно для удосконалення бюджетного процесу. Нормативно-правове забезпечення контрольних повноважень Мінфіну на кожній стадії бюджетного процесу доцільно визначити для усунення прогалин чинного законодавства і встановлення правового статусу Мінфін як одного із важливих учасників бюджетного процесу.

Контроль Мінфіну за дотриманням бюджетного законодавства, що визначається БК України на кожній стадії бюджетного процесу, є складовою більш широких бюджетних повноважень. Мінфін відповідно до покладених завдань організовує в межах своїх повноважень виконання актів законодавства та здійснює систематичний контроль за їх реалізацією, узагальнює практику застосування законодавства з питань, що належать до його компетенції, розробляє пропозиції щодо вдосконалення законодавства та виносить їх у встановленому порядку на розгляд Кабміну [2]. Серед інших завдань на Мінфін покладається розроблення в установленому порядку проекту Закону про Державний бюджет України на відповідний рік, прогнозних показників зведеного бюджету України, організація роботи, пов'язаної з укладанням та виконанням Державного бюджету України, координація діяльності учасників бюджетного процесу.

На першій стадії бюджетного процесу – укладання проектів бюджетів – контрольні повноваження Мінфіну полягають у тому, що саме на нього покладається відповідальність за укладання проекту закону про Державний бюджет України, для чого Мінфін визначає основні організаційно-методичні підстави бюджетного планування, загальний

рівень доходів і видатків бюджету і дає оцінку обсягу фінансування бюджету для укладання пропозицій проекту Державного бюджету України (ст.32 БК). Мінфін та місцеві фінансові органи розробляють і доводять до головних розпорядників бюджетних коштів інструкції щодо підготовки бюджетних запитів, здійснюють їх перевірку, аналіз, усувають розбіжності (ст.34, 36, 75 БК) [4].

Відповідно до БК та Положення, Міністр фінансів несе персональну відповідальність за дотримання вимог бюджетного законодавства на першій стадії бюджетного процесу і визначає для виконання вимог законодавства у межах наданих йому повноважень політичні пріоритети та стратегічні напрями роботи Мінфіну, шляхи досягнення поставлених цілей [2].

Таким чином, на першій стадії бюджетного процесу від Мінфіну, його керівника залежить підготовка до розгляду проекту закону про Державний бюджет України, рішень про місцеві бюджети й діяльність з керівництва Радою Міністрів АРК, місцевими державними адміністраціями, виконавчими органами відповідних рад, іншими органами виконавчої влади, розпорядниками бюджетних коштів, яка націлена на отримання відомостей, потрібних для розробки обґрунтованих показників бюджетів усіх рівнів.

На другій стадії бюджетного процесу – розгляд та прийняття закону про Державний бюджет України - на Мінфін покладається обов'язок представляти проект закону про Державний бюджет України на пленарному засіданні ВР України (ст.39 БК). Контроль здійснюється шляхом виявлення неточностей у розрахунках прогнозу податкових надходжень (ст.40 БК). На Міністра фінансів України покладається обов'язок виступати зі співдоповіддю на третьому читанні проекту закону про Державний бюджет України. Таким чином, контрольна функція реалізується в процесі плідного виконання Мінфіном своїх обов'язків щодо вивчення, аналізу,

розрахунків, оцінки показників бюджетів.

На третій стадії Мінфін здійснює загальну організацію та управління виконанням Державного бюджету України, координує діяльність учасників бюджетного процесу з питань виконання бюджету (ст.47 БК), а місцеві фінансові органи здійснюють загальну організацію та управління виконанням відповідних місцевих бюджетів (ст.78 БК). Отже, вказані суб'єкти контролюють як надходження коштів до бюджетів, так і їх витрачання. Міністр фінансів України (керівник місцевого фінансового органу) протягом бюджетного періоду забезпечує відповідність розпису Державного бюджету України (місцевого бюджету) встановленим бюджетним призначенням.

Місцеві фінансові органи, як і Мінфін, здійснюють контроль шляхом корегування при необхідності показників бюджетів. Так, місцеві фінансові органи готують офіційні висновки про перевиконання чи недовиконання доходної частини загального фонду відповідного бюджету для ухвалення відповідною радою рішення про внесення змін до рішення про місцевий бюджет (ст.78 БК)

Простежуючи контрольні повноваження Мінфіну, можна зробити висновок, що для забезпечення виконання бюджетів Мінфін виконує наступні функції:

- регулюючу, яка притаманна і місцевим фінансовим органам. Наприклад, якщо в процесі виконання бюджету зміна обставин вимагає менших асигнувань головним розпорядником бюджетних коштів, Міністр фінансів (керівник місцевого фінансового органу) приймає рішення про приведення у відповідність бюджетного призначення до Державного бюджету України (місцевого бюджету), а якщо за результатами місячного звіту про виконання загального фонду державного бюджету України виявиться, що отриманих надходжень недостатньо для здійснення бюджетних асигнувань, відповідно до бюджетних призначень з урахуванням

граничного розміру дефіциту (профіциту), затвердженого законом про Державний бюджет України, Мінфін встановлює тимчасове обмеження асигнувань загального фонду Державного бюджету України;

- методичну, тобто Мінфін здійснює методичне керівництво з питань укладання та виконання бюджету, проводить моніторинг розроблення та виконання галузевих методичних рекомендацій, підготовлених на базі національних положень (стандартів) бухгалтерського обліку;

- координаційну, наприклад у межах своїх повноважень Мінфін координує діяльність центральних органів виконавчої влади, пов'язану із забезпеченням своєчасного і повного надходження податків, зборів (обов'язкових платежів) до державного та місцевих бюджетів;

- аналітичну, тобто проводить аналітичні дослідження впливу державної податкової політики на податкову систему в частині економічного зростання;

- нормотворчу. При здійсненні повноважень Мінфін розробляє, опрацьовує та погоджує проекти нормативно-правових актів з питань, що належать до його компетенції, а також готує експертні висновки стосовно визначення вартісної величини впливу законопроектів на дохідну чи видаткову частину бюджетів і пропозиції щодо доцільності їх прийняття, можливості та строки набрання ними чинності.

Контроль Мінфіну та його органів за дотриманням бюджетного законодавства на стадії підготовки та розгляду звіту про виконання Державного і місцевих бюджетів полягає в тому, що вони, отримуючи звіти про виконання відповідних бюджетів та інші фінансові звіти, за встановленими правилами та формами (ст.59, 60, 80 БК) здійснюють перевірку цих звітів щодо відповідності їх до бюджетного законодавства. Отже, подальший бюджетний контроль Мінфін здійснює шляхом перевірки звітності.

Відповідно до БК і Положення попередній, поточний і подальший бюджетний контроль Мінфін здійснює шляхом проведення: вивчення, аналізу, оцінки ефективності використання бюджетних коштів, аудиту, обліку, звітування та інших спеціальних методів. Перевірка також передбачена як контрольний захід у діяльності Мінфіну. Незважаючи на те, що економічні заходи контролю переважають у діяльності Мінфіну, контроль у бюджетному процесі з боку Мінфіну має результативний зміст. Мінфін, місцеві фінансові органи мають право призупиняти бюджетні асигнування, застосовувати фінансові санкції та адміністративні стягнення за бюджетні порушення (ст.117, 118 БК). Відповідно до Положення, Мінфін має право в установленому законодавством порядку вживати заходи щодо зменшення бюджетних асигнувань розпорядникам бюджетних коштів у разі їх нецільового використання та застосовувати безперечно вилучення коштів з місцевих бюджетів до державного бюджету; зупиняти у межах своїх повноважень здійснення бюджетних асигнувань у випадках, передбачених законодавством і зупиняти в установленому законодавством порядку здійснення операцій з бюджетними коштами у разі виявлення бюджетного правопорушення.

В законодавстві не визначені ревізії як метод контрольної діяльності Мінфіну, але вони здійснюються підпорядкованими Мінфіну органами спеціального фінансового контролю. Так, проведення державного фінансового аудиту та інспектування шляхом ревізій щодо визнання потреб у бюджетних коштах та їх ефективним використанням покладається на підпорядкований Мінфіну орган – Державну контрольно-ревізійну службу (ДКРС) [9]. Відповідно до БК бухгалтерський облік усіх надходжень і витрат, контроль за відповідністю платежів до взятих зобов'язань та бюджетних асигнувань покладається на Держказначейство. (ст.111 БК). Отже, Мінфін в бюджетному процесі здійснює контроль

економічними заходами за допомогою підконтрольного суб'єкта – Держказначейства – і адміністративними заходами за допомогою підконтрольного суб'єкта - ДКРС.

У результаті розгляду завдань, функцій та повноважень Мінфіну в бюджетному процесі напрошується висновок: Мінфін здійснює попередній, поточний, подальший бюджетний контроль економічними та адміністративними заходами.

Повноваження з контролю за виконанням бюджетів доповнюються діяльністю з організації системи контролюючих суб'єктів, що підтверджується тим, що серед інших повноважень Мінфін має право:

- проводити експертизи та погоджувати кошториси, а також штатні розписи міністерств, інших центральних органів виконавчої влади, обласних, Київської та Севастопольської міських держадміністрацій;
- погоджувати проект плану основних напрямів контрольно-ревізійної роботи органів державної контрольно-ревізійної служби;
- визначати основні організаційно-методичні засади державного внутрішнього фінансового контролю, давати оцінку функціонуванню систем внутрішнього контролю і внутрішнього аудиту;
- одержувати від центральних і місцевих органів виконавчої влади, розпорядників бюджетних коштів інформацію про здійснення внутрішнього фінансового контролю і внутрішнього аудиту, від центральних і місцевих органів виконавчої влади, підприємств, установ і організацій усіх форм власності дані, необхідні для здійснення контролю за раціональним і цільовим використанням бюджетних коштів;
- одержувати щомісяця в установленому порядку від ГоловКРУ звіти про проведення контрольних заходів;
- координувати в межах своїх повноважень діяльність центральних органів виконавчої влади щодо розроблення та виконання нормативно-правових актів з питань обліку

суб'єктів державного сектору економіки, що належать до сфери їх управління;

- здійснювати внутрішній фінансовий контроль та аудит на підприємствах, в установах і організаціях, що належать до сфери його управління [2].

Рішення Мінфіну, прийняті у межах його повноважень, обов'язкові для виконання центральними і місцевими органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування, підприємствами, установами і організаціями всіх форм власності та громадянами [2].

Таким чином, Мінфін на всіх стадіях бюджетного процесу здійснює керівну роль у проведенні контролю і організує систему внутрішнього бюджетного контролю. В системі внутрішнього бюджетного контролю керівна роль належить Мінфіну. Оскільки Мінфін підпорядкований Кабміну, який здійснює загальну організацію контролю в бюджетному процесі, остільки Кабмін є органом, що спрямовує та координує діяльність Мінфіну з контролю за дотриманням бюджетного законодавства.

Звідси, з метою удосконалення контрольних повноважень Мінфіну в бюджетному процесі пропонуємо:

- закріпити право Мінфіну здійснювати внутрішній фінансовий контроль та аудит на всіх стадіях бюджетного процесу;
- забезпечити прозорий механізм керування системою контролюючих суб'єктів спеціальної компетенції, підпорядкованих Мінфіну, з метою розмежування їх повноважень з проведення контролю в бюджетному процесі;
- визначити керівну роль Мінфіну як органу, що очолює систему контролюючих суб'єктів у бюджетному процесі, які здійснюють внутрішній бюджетний контроль.

Запропоновані пропозиції потребують законодавчого визначення в ст.111 БК «Повноваження Міністерства фінансів з контролю за дотриманням бюджетного законодавства», яку викласти повністю в новий редакції. А також враховувати ці положення при розро-

бці проекту закону «Про державний контроль за дотриманням бюджетного законодавства та відповідальність за бюджетні правопорушення»

Внесені пропозиції потребують подальшого дослідження завдань, функцій та повноважень інших контролюючих суб'єктів у бюджетному процесі, діяльність яких пов'язана з діяльністю Мінфіну.

ЛІТЕРАТУРА

1. Указ Президента України «Про положення про Міністерство фінансів України» : від 26.08.1999 р., №1081/99 // Офіційний вісник України. – 1999. - № 35. - Ст. 1785.
2. Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження положення про Міністерство фінансів» : від 27.12.2006 р., № 1837 // Офіційний вісник України. – 2006.
3. Указ Президента України «Питання Міністерства фінансів України» : від 20.04.2005 р., № 676/2005.
4. Бюджетний кодекс України : від 21.06.2001 р., № 2542-III // ВВР України. - 2001. - № 37-38. - Ст. 189.
5. Науково-практичний коментар Бюджетного кодексу України // Бюлетень законодавства і юридичної практики України. - 2003. - № 10. - 416 с.
6. Виконавча влада і державний контроль : матеріали практики органів фінансового контролю / В. Б. Авер'янов, О. Ф. Андрійко. – К. : Вища школа права при інституті держави і права ім. В. М. Корецького Національної Академії наук України, 1999. – 47 с.
7. Андрійко О. Ф. Державний контроль: теорія і практика / О. Ф. Андрійко ; Національна Академія наук України ; Інститут держави і права ім. В. М. Корецького ; Відділ проблем державного управління і адміністративного права. – К., 1999. – 23 с.
8. Савченко Л. А. Правові проблеми фінансового контролю в Україні : монографія / Л. А. Савченко. – Ірпінь : Академія держав-

ної податкової служби України, 2001. - 407 с.

9. Закон України «Про державну контрольно-ревізійну службу в Україні» : від

26.03.1993 р., № 2939-12 // ВВР України. - 1993. - № 13. - Ст. 110 (із змінами і доповненнями).

Гетманець О. П. Контрольні повноваження Міністерства фінансів України в бюджетному процесі / О. П. Гетманець // Форум права. – 2009. – № 2. – С. 75–80 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.nbuv.gov.ua/e-journals/FP/2009-2/09gopfbp.pdf>

Виконаний аналіз чинного законодавства, що встановлює функції Мінфіну в бюджетному процесі, визначені його повноваження зі створення системи внутрішнього державного бюджетного контролю, що потрібно для удосконалення бюджетного процесу.

Гетманець О.П. Контрольные полномочия Министерства финансов Украины в бюджетном процессе

Выполнен анализ действующего законодательства, которое устанавливает функции Минфина в бюджетном процессе, определены его полномочия по созданию системы внутреннего государственного бюджетного контроля, которая необходима для усовершенствования бюджетного процесса.

Getmanets O.P. Control of Power of Ministry of Finance Ukraine in Budgetary Process

The analysis of the current legislation which establishes functions of the Ministry of Finance in budgetary process is executed, its powers on creation of system of the internal state budgetary control which is necessary for improvement of budgetary process are determined.