

Надруковано: Слободяник, Ю. Б. Актуальні проблеми правового забезпечення державного контролю бюджетних надходжень [Текст] / Ю. Б. Слободяник // Актуальні проблеми правового регулювання фінансово-кредитних відносин : тези доповідей II Міжнародної науково-практичної конференції (10-11 червня 2011 року) / Державний вищий навчальний заклад «Українська академія банківської справи Національного банку України». – Суми : ДВНЗ «УАБС НБУ», 2011. – С. 190-193.

Слободяник Ю.Б.

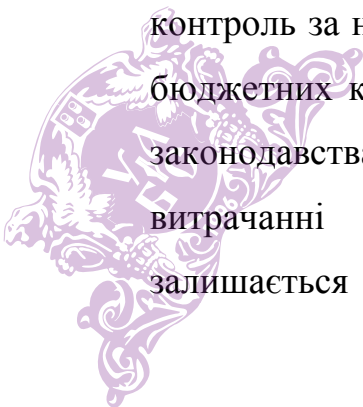
ДВНЗ «Українська академія банківської справи НБУ»

Актуальні проблеми правового забезпечення державного контролю бюджетних надходжень

Наявність ефективного контролю за процесом управління бюджетними ресурсами є не лише ознакою правової демократичної держави, а й необхідною умовою досягнення сталого розвитку.

Відповідно до статті 19 Бюджетного кодексу України контроль за дотриманням бюджетного законодавства, аудит та оцінка ефективності управління бюджетними коштами мають здійснюватися на всіх стадіях бюджетного процесу, зокрема: при складанні проектів бюджету; при розгляді проекту та прийнятті закону про Державний бюджет України (рішення про місцевий бюджет); при виконанні бюджету, включаючи внесення змін до закону про Державний бюджет України (рішення про місцевий бюджет); при підготовці та розгляді звіту про виконання бюджету і прийнятті рішення щодо нього.

Виконання державного бюджету є цілісним процесом, отже, повноцінний контроль за ним має складатися з контролю за надходженням і використанням бюджетних коштів. Проте цікавою, на наш погляд, особливістю вітчизняного законодавства в сфері бюджетного контролю є його зосередження на витрачанні бюджетних коштів. Водночас, доходна частина бюджету залишається поза увагою незалежного парламентського контролю, що



проводиться Рахунковою палатою України. Міністерство фінансів України здійснює контроль за дотриманням бюджетного законодавства на кожній стадії бюджетного процесу як щодо державного бюджету, так і місцевих бюджетів. Проте контроль, що здійснюється виконавчою гілкою влади, не може вважатись незалежним, а, отже, не відповідає основним вимогам базового документу Міжнародної організації вищих органів контролю державних фінансів (INTOSAI) – Лімської декларації керівних принципів аудиту державних фінансів.

Необхідно зазначити, що з самого початку функціонування в Україні незалежного вищого органу контролю державних фінансів – Рахункової палати України – робилися спроби розширити її повноваження щодо можливості повноцінного контролю за виконанням державного бюджету. І лише на початку 2002 року було ухвалено Закон України «Про внесення змін до ст. 98 Конституції України», згідно з яким Рахункова палата отримала право здійснювати парламентський контроль не лише за використанням бюджетних коштів, але й за формуванням доходної частини державного та місцевих бюджетів у частині фінансування їх повноважень. Проте до згаданого закону Президент України застосував вето. Наступна спроба законодавців розширити контрольні повноваження Рахункової палати щодо можливостей контролю за надходженням коштів до державного бюджету відбулася наприкінці грудня 2004 року з прийняттям Закону України № 2222-IV «Про внесення змін до Конституції України». Відповідно до цих змін, що набирали чинності з 1 січня 2006 року, стаття 98 Конституції України була викладена в наступній редакції: «Контроль від імені Верховної Ради України за надходженням коштів до Державного бюджету України та їх використання здійснює Рахункова палата». Але цей закон було визнано неконституційним згідно з Рішенням Конституційного Суду № 20-рп/2010 від 30.09.2010 у зв'язку з порушенням конституційної процедури його розгляду та прийняття.



Таким чином, сьогодні поза увагою незалежного парламентського контролю залишилися наступні надходження бюджетних коштів до державного і місцевих бюджетів:

- доходи бюджету – податкові надходження; неподаткові надходження; інші надходження на безповоротній основі, справляння яких передбачено законодавством України (включаючи трансферти, плату за адміністративні послуги, власні надходження бюджетних установ);
- повернення кредитів до бюджету;
- кошти від державних (місцевих) запозичень;
- кошти від приватизації державного майна (щодо державного бюджету);
- повернення бюджетних коштів з депозитів;
- надходження внаслідок продажу/пред'явлення цінних паперів.

Як відмічають фахівці, це призвело до того, що в Україні з'явилися і широко використовуються особливі схеми незаконного використання державних коштів і власності через бюджетні надходження. Підтвердження цього знаходимо у звітах Рахункової палати України за період, в якому ще відбувався незалежний контроль бюджетних надходжень.

Так, фахівці Рахункової палати звертають увагу на критичні обсяги списання податкового боргу, яке набуває ознак системності. Обсяги списань зросли за останні роки втричі – з 2,4 млрд. грн. у 2007 році до 7,5 млрд. грн. у 2009 році на фоні загального зростання податкового боргу в державі на 35 %, що досяг 14,1 мільярд грн. Це свідчить про низький рівень податкової дисципліни. Крім цього, за даними Державної податкової адміністрації, недоотримання бюджетних надходжень внаслідок пільгового оподаткування у 2009 році становило 27,5 млрд. грн. (18,5 % від загальної суми податкових платежів). На думку експертів, ці цифри значно занижені, і на практиці такі недоотримання становлять більше 25 %.

Чинна система справляння рентних платежів є неефективною, не забезпечує стягнення плати за природні ресурси в інтересах суспільства. Держава втрачає значну частину доходу від видобутку корисних копалин, які

належать суспільству. Так, фактичні надходження рентних платежів за видобуток вуглеводнів до державного бюджету скоротилися з 7,4 млрд. грн. у 2008 році до 4,7 млрд. грн. у 2009 році; по рентній платі за видобуток нафти платежі зменшилися майже на 2 млрд. грн.; рівень податкового навантаження по галузі скоротився у 2009 році порівняно з 2007 роком на 20 процентних пунктів і становить лише 26 %. Водночас, чинна система дає можливість нафтогазовим компаніям отримувати надприбутки, про що свідчить збільшення валових доходів підприємств нафтогазодобувної галузі на 1 млрд. грн. (на 3,2%) у 2009 році порівняно з 2008 роком.

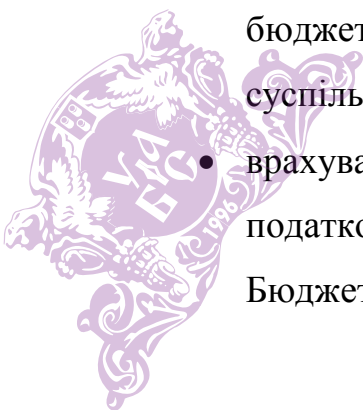
Державний бюджет України у 2010 році не виконано як за доходами, так і за видатками. При цьому доходи становили 240,6 млрд. грн., що на 8,6 млрд. грн. (на 3,5 %) менше плану. Причинами зменшення визначених законом доходів державного бюджету фахівці називають їх нереальність, нестабільність бази оподаткування та низький рівень адміністрування податків та зборів.

Перелік порушень у сфері бюджетних надходжень можна продовжувати. У будь-якому випадку фактичні дані лише підтверджують необхідність здійснення незалежного державного контролю формування доходної частини бюджетів усіх рівнів.

Вважаємо, що останні істотні зміни законодавства України в сфері бюджетного контролю значно ускладнюють трансформацію системи контролю державних фінансів, гальмують започаткований процес демократичних реформ.

Для розв'язання проблем правового забезпечення державного контролю бюджетних надходжень пропонуємо:

- внести зміни до Конституції України та інших законодавчих актів щодо надання повноцінних контрольних повноважень щодо надходжень до бюджетів усіх рівнів Рахунковій палаті, що виходить із інтересів суспільства;
- врахувати розроблені Рахунковою палатою пропозиції щодо покращення податкової системи і бюджетного процесу шляхом внесення змін до Бюджетного кодексу та Податкового кодексу.



Зазначені зміни, на нашу думку, дозволять не лише збільшити надходження до бюджетів усіх рівнів, але й підвищать прозорість, відкритість та відповідальність управління національними ресурсами.

State Higher Educational Institution
“UKRAINIAN ACADEMY OF BANKING”
OF THE NATIONAL BANK OF UKRAINE

Державний вищий навчальний заклад
“УКРАЇНСЬКА АКАДЕМІЯ БАНКІВСЬКОЇ СПРАВИ
НАЦІОНАЛЬНОГО БАНКУ УКРАЇНИ”

