



РАХУНКОВА ПАЛАТА

РІШЕННЯ

від 21 лютого 2017 року № 5-2

м. Київ

Про результати аналізу нормативно-правового забезпечення Кабінетом Міністрів України виконання Закону України «Про Державний бюджет України на 2016 рік»

Відповідно до статті 98 Конституції України, статей 7, 25, 26, 35 і 36 Закону України «Про Рахункову палату» розглянуто Звіт про результати аналізу нормативно-правового забезпечення Кабінетом Міністрів України виконання Закону України «Про Державний бюджет України на 2016 рік».

За результатами розгляду Рахункова палата

ВСТАНОВИЛА:

1. Кабінетом Міністрів України у 2016 році забезпечено нормативно-правове врегулювання виконання переважної більшості статей Закону України «Про Державний бюджет України на 2016 рік» (далі - Закон про бюджет), які цього потребували.

Виявлені недоліки щодо нормативно-правового забезпечення Кабінетом Міністрів України виконання Закону про бюджет спричинені як об'єктивними, так і суб'єктивними чинниками, а насамперед - відсутністю встановлених строків для прийняття Урядом відповідних рішень з питань виконання статей закону про державний бюджет; непослідовністю бюджетної політики, що полягає у зміні цілей і завдань протягом бюджетного року.

Не сприяє належному процесу нормативно-правового забезпечення виконання Закону про бюджет практика розгляду проекту закону про Державний бюджет України наприкінці грудня за скороченою процедурою за відсутності Основних напрямів бюджетної політики з одночасним прийняттям та введенням в дію з планового року законів України, спрямованих на забезпечення збалансованості бюджетних надходжень і витрат. Як наслідок - непередбачувана бюджетна політика та необхідність визначення нових її засад при розробленні основного фінансового документа країни й посилення ролі Парламенту в бюджетному процесі.

2. Затвердження Кабінетом Міністрів України переліків бюджетних програм, здійснення заходів за якими потребує нормативно-правового визначення механізму використання бюджетних коштів, лише в середині лютого 2016 року, а також невстановлення терміну для затвердження порядків використання коштів державного бюджету призвело до недотримання вимог частини сьомої статті 20 Бюджетного кодексу України щодо затвердження таких порядків за бюджетними програмами, вперше визначеними законом про Державний бюджет України, протягом 30 днів з дня набрання ним чинності.

Формальний підхід до формування вищезазначених переліків зумовив включення до них низки бюджетних програм за загальнодержавними витратами, що передбачають надання міжбюджетних трансфертів з державного бюджету місцевим бюджетам, в умовах, коли Бюджетний кодекс України не наділяє Кабінет Міністрів України повноваженнями визначати саме порядки використання бюджетних коштів за такими трансфертами, а також до прийняття Кабінетом Міністрів України у 2016 році рішень щодо нормативно-правового визначення механізму використання бюджетних коштів за бюджетними програмами, що не включені до цих переліків.

Оскільки Уряд не включив до переліків усіх нових бюджетних програм, відсутній механізм використання бюджетних коштів за ними, а також не використовувався весь обсяг бюджетних призначень за цими програмами.

Набула поширення практика нормативно-правового визначення механізму використання бюджетних коштів не за бюджетною програмою в цілому, а лише за окремим її напрямом, а також затвердження декількох порядків використання бюджетних коштів, спрямованих на врегулювання механізму використання коштів за однією бюджетною програмою, тоді як Бюджетний кодекс України передбачає розроблення та затвердження порядку використання бюджетних коштів за бюджетною програмою в цілому.

Спостерігається тенденція виконання окремих бюджетних програм не відповідно до затверджених порядків використання бюджетних коштів, а згідно з порядками, що містять окремі елементи, визначені статтею 20 Бюджетного кодексу України.

При підготовці проектів порядків використання коштів державного бюджету головні розпорядники бюджетних коштів не враховували Методичних рекомендацій щодо підготовки проектів порядків використання коштів державного бюджету, що рекомендують у назві таких порядків не зазначати терміну їх дії. У результаті Кабінетом Міністрів України у 2016 році затверджувалися порядки використання коштів з терміном їх дії лише в цьому році.

Через запровадження Законом про бюджет норм щодо розподілу саме Кабінетом Міністрів України коштів за деякими бюджетними програмами за напрямами (об'єктами, заходами) головні розпорядники бюджетних коштів не в змозі здійснювати належне управління бюджетними коштами, а

довготривалий процес погодження проектів актів Кабінету Міністрів України не сприяє оперативності при використанні коштів державного бюджету.

3. Недосконалість окремих положень Бюджетного кодексу України негативно вплинула на процес прийняття та зміст рішень Кабінету Міністрів України з питань нормативно-правового визначення механізму використання бюджетних коштів:

- через відсутність у Бюджетному кодексі України положень, що регламентували б питання здійснення загальнодержавних витрат, у тому числі й повноважень головних розпорядників бюджетних коштів за такими витратами, Уряд приймає рішення щодо перерозподілу видатків поза межами одного головного розпорядника бюджетних коштів;

- оскільки Бюджетним кодексом України не встановлено строків затвердження порядків використання коштів, а також порядків та умов надання субвенцій за бюджетними програмами, вперше визначеними законом про внесення змін до закону про Державний бюджет України, Кабінет Міністрів України застосовує різні підходи до врегулювання питань нормативно-правового забезпечення виконання таких бюджетних програм;

- у Бюджетному кодексі України не визначено строків проведення Кабінетом Міністрів України розподілу обсягів субвенцій і додаткових дотацій з державного бюджету місцевим бюджетам між місцевими бюджетами у разі відсутності такого розподілу в законі про державний бюджет, що створює ризики нездійснення запланованих за рахунок цих коштів заходів на належному рівні;

- у Бюджетному кодексі України не встановлено чітких повноважень відповідального виконавця бюджетних програм, як наслідок - прийняття Кабінетом Міністрів України рішень, що суперечать його базовим положенням.

4. Виявлені факти недотримання Кабінетом Міністрів України вимог чинного законодавства при прийнятті ним рішень щодо нормативно-правового забезпечення виконання Закону про бюджет не мають системного характеру, здебільшого зумовлені недосконалістю окремих правових норм.

За результатами обговорення та на підставі викладеного Рахункова палата

В И Р І Ш И Л А:

1. Звіт про результати аналізу нормативно-правового забезпечення Кабінетом Міністрів України виконання Закону України «Про Державний бюджет України на 2016 рік» затвердити.

2. Поінформувати Верховну Раду України про результати аналізу нормативно-правового забезпечення Кабінетом Міністрів України виконання Закону України «Про Державний бюджет України на 2016 рік».

3. Надіслати відомості про результати аналізу нормативно-правового забезпечення Кабінетом Міністрів України виконання Закону України «Про

Державний бюджет України на 2016 рік» у формі рішення Рахункової палати Кабінету Міністрів України і рекомендувати:

3.1. З метою удосконалення бюджетного процесу при підготовці змін до Бюджетного кодексу України розглянути питання:

- визначення нових засад бюджетної політики при розробленні основного фінансового документа країни: зміна статусу та процедури розроблення основних напрямів бюджетної політики на плановий бюджетний період; удосконалення процедури затвердження його Парламентом тощо;

- посилення ролі головних розпорядників бюджетних коштів в управлінні ними;

- регламентації здійснення загальнодержавних витрат, у тому числі й повноважень головних розпорядників бюджетних коштів за такими витратами;

- визначення повноважень відповідального виконавця бюджетних програм у бюджетному процесі;

- установлення строків для затвердження рішень з питань виконання текстових статей закону про Державний бюджет України та розподілу окремих міжбюджетних трансфертів з державного бюджету між місцевими бюджетами, а також унормування механізму використання коштів за бюджетними програмами, вперше визначеними законом про внесення змін до закону про Державний бюджет України.

3.2. Удосконалити переліки бюджетних програм, порядки використання коштів державного бюджету за якими визначаються у 2017 році Кабінетом Міністрів України, та бюджетних програм, за якими затверджені порядки використання коштів державного бюджету, затверджені розпорядженням Кабінету Міністрів України від 11.01.2017 № 15-р:

- з метою приведення їх у відповідність із вимогами статті 20 Бюджетного кодексу шляхом виключення бюджетних програм, за якими здійснюються міжбюджетні трансферти;

- з метою повного охоплення бюджетних програм, здійснення заходів за якими потребують нормативно-правового визначення механізму використання коштів за ними шляхом проведення аналізу чинних рішень Кабінету Міністрів України.

3.3. Забезпечити відповідність змісту рішень з питань нормативно-правового забезпечення виконання Закону України «Про Державний бюджет України на 2017 рік» вимогам чинного законодавства, а також своєчасність їх прийняття.

4. Оприлюднити рішення Рахункової палати та Звіт на офіційному веб-сайті Рахункової палати з урахуванням вимог Закону України «Про доступ до публічної інформації».

5. Контроль за виконанням цього рішення покласти на члена Рахункової палати Пилипенка В.П.

Т. в. п. Голови

О.С. Яременко