

## ЮРИДИЧНА ВІДПОВІДАЛЬНІСТЬ ЗА НЕЕФЕКТИВНЕ ВИКОРИСТАННЯ БЮДЖЕТНИХ КОШТІВ

СИДОРЕНКО Оксана Вікторівна - студентка юридичного факультету Київського національного університету імені Тараса Шевченка

*Данная статья посвящена анализу проблемы ответственности за неэффективное использование бюджетных средств в соответствии с законодательством Украины. Рассмотрено, как и при каких условиях такая ответственность реализуется на практике и реализуется ли она вообще, и какими нормативно-правовыми актами такая ответственность предусмотрена. И на основании исследования проблематики сформулировано итоги и предложения.*

**Ключові слова:** ефективність, неефективне використання бюджетних коштів, бюджетне правопорушення.

### Постановка проблеми

Актуальність зазначеної теми дослідження зумовлена недосконалістю правового регулювання у сфері бюджетного законодавства, а саме відсутність у нормативно-правових актах норм, які б регулювали питання відповідальності за окремі види бюджетних правопорушень, зокрема за неефективне використання бюджетних коштів. Дослідження даної теми є важливим з огляду на те, що бюджет країни зазнає суттєвих втрат внаслідок неефективного використання коштів, і об'єм цих коштів за даними Рахункової палати України кожного року має тенденцію лише збільшуватися, за її підрахунками сума цих коштів більша ніж тих, які використано не за цільовим призначенням (хоча за таке правопорушення передбачена кримінальна відповідальність).

**Метою** даної роботи є вивчення проблеми відсутності в нормативно-правових актах норми, яка б чітко визначала, що неефективне використання бюджетних коштів є правопорушенням та передбачала відповідальність за таке діяння.

### Стан дослідження

Проблеми результативності функціонування бюджетної системи розглядаються в наукових працях таких вітчизняних авторів: І. В. Запатріна, А. В. Лисяк, І. Я. Чугунов, І. А. Сікорська та інші.

### Виклад основного матеріалу

Відповідно до статті 7 Бюджетного кодексу України (Далі БК України), бюджетна система України ґрунтується на принципах ефективності та результативності. У цій же статті роз'яснено, що це означає: «при складанні та виконанні бюджетів усі учасники бюджетного процесу мають прагнути досягнення цілей, запланованих на основі національної системи цінностей і завдань інноваційного розвитку економіки, шляхом забезпечення якісного надання послуг, гарантованих державою, Автономною Республікою Крим, місцевим самоврядуванням (далі – гарантовані послуги), при залученні мінімального обсягу бюджетних коштів та досягнення максимального результату при використанні визначеного бюджетом обсягу коштів» [1]. Частина друга ст. 19 БК України говорить нам про те, що «на всіх стадіях бюджетного процесу здійснюється

фінансовий контроль і аудит та оцінка ефективності використання бюджетних коштів» [1]. З цього випливає, що стаття 7 БК України містить не просто декларативний характер: ефективність використання коштів передбачає наявність механізму контролю за тим, щоб кошти дійсно були використані ефективно. Наступною нормою бюджетного законодавства, на яку необхідно звернути увагу, є ч.1 ст. 113 БК України, яка відносить до повноважень органів державного фінансового контролю з контролю за дотриманням бюджетного законодавства (Державної фінансової інспекції України) контроль за «цільовим та ефективним використанням коштів державного бюджету та місцевих бюджетів (включаючи проведення державного фінансового аудита)» [1]. Частина 1 ст. 62 БК України говорить, що «Рахункова палата протягом двох тижнів з дня офіційного подання Кабінетом Міністрів України річного звіту про виконання закону про Державний бюджет України готує та подає Верховній Раді України висновки про використання коштів Державного бюджету України з оцінкою ефективності такого використання, а також пропозиції щодо усунення порушень, виявлених у звітному бюджетному періоді, та вдосконалення бюджетного процесу загалом» [1]. І.А. Сікорська коментуючи відповідні положення БК України 2001 р. (а БК України 2010 р. містить схожі положення відносно неефективного використання бюджетних коштів), зазначала, що «неефективне використання бюджетних коштів є бюджетним правопорушенням, на яке, на жаль, чітко не вказує БК України» [2, с. 56]. Автор даного твердження також зазначає, що нецільове використання також ніби є неефективним, бо, використавши кошти не за цільовим призначенням, відбувається віддалення від запланованих цілей, що, в свою чергу, є неефективним. Хоча така думка і заслуговує на увагу, але все ж таки варто розмежовувати поняття «нецільове використання» та «неефективне використання». Недарма в ч. 1 ст. 113 БК України законодавець визначив, що Державна фінансова інспекція України здійснює контроль за цільовим та ефективним використанням коштів дер-

жавного бюджету та місцевих бюджетів, отже поняття «цільовий» та «ефективний» є різними. У п.6 ч.1 ст. 7 БК України сформульовано принцип ефективності та результативності використання бюджетних коштів, але сам термін «ефективності» не визначений нормативно, і це породжує певні проблеми при оцінці того чи іншого діяння як неефективного використання бюджетних коштів. Ми можемо навести приклад визначення поняття «ефективний», використавши Економічний енциклопедичний словник, де «ефективний» тлумачиться як «здатність створювати ефект, результативність процесу, проекту тощо та визначається як відношення ефекту, результату до витрат, що забезпечили цей результат» [3, с. 217]. «В економічній науці «ефективність», як правило, визначається якісно й кількісно, як економічна категорія – з допомогою трьох складових: продуктивності, результативності й економності. Остання передбачає отримання найкращого результату з використанням передбачуваного або меншого обсягу бюджетних коштів. Результативність характеризує співвідношення фактичних результатів і запланованих, а продуктивність – отриманого результату й фактично використаних ресурсів» [4, с.49]. Отже, дослідивши значення терміну «ефективність» з точки зору економічної науки, ми впевнилися в тому, що дане поняття підлягає визначенню за допомогою трьох критеріїв: продуктивності, результативності й економності, і кожен з цих критеріїв піддається арифметичній оцінці. Відповідно до положення Про Міністерство фінансів України, затвердженого Указом Президента України від 08.04.2011 № 446, Мінфін України відповідно до покладених на нього завдань «визначає організаційно-методологічні засади оцінки ефективності бюджетних програм» [10]. Для проведення оцінки ефективності бюджетної програми застосовуються результативні показники бюджетної програми. Відповідно до Загальних вимог до визначення результативних показників бюджетної програми, затверджених наказом Міністерства фінансів України «Про результативні показники бюджетної програми» від 27.10.2009 № 1252, резуль-

тативні показники поділяються на такі групи: показники затрат, показники продукту, показники ефективності, показники якості.

Але ми і в зазначеному нормативно-правовому акті не знаходимо чіткого визначення поняття «ефективність», тому вважаємо за доцільне закріпити дане поняття в бюджетному законодавстві, що уможливить включення неефективного використання бюджетних коштів до переліку порушень бюджетного законодавства. Тому пропонується таке визначення поняття: «ефективність – це показник відношення кількості вироблених товарів (виконаних робіт, наданих послуг) до визначеного обсягу фінансових ресурсів, що є досягненням запланованого результату, який полягає у використанні корисних властивостей речі (послуги, роботи) та задоволення потреб держави та населення шляхом залучення мінімальних обсягів бюджетних коштів та досягнення максимальних результатів».

Перелік порушень бюджетного законодавства міститься в ст. 116 БК України. Ця стаття дає нам також визначення порушення бюджетного законодавства «визнається порушення учасником бюджетного процесу встановлених цим Кодексом чи іншим бюджетним законодавством норм щодо складання, розгляду, затвердження, внесення змін, виконання бюджету та звітування про його виконання» [1]. Як ми бачимо, неефективне використання бюджетних коштів за своєю суттю є порушенням бюджетного законодавства, оскільки є порушенням учасником бюджетного процесу встановлених БК України норм, а саме норми ст. 7 БК України, де закріплено принцип ефективного використання бюджетних коштів, а ст. 113 БК України передбачає контроль з боку державних органів щодо ефективності використання коштів. Але неефективне використання бюджетних коштів не включено до переліку порушень законодавства, передбачених ст. 116 БК України. Отже, у нас немає підстав притягувати до відповідальності посадових осіб за неефективне використання бюджетних коштів. Таке діяння на сьогодні залишається некараним.

Тому пропонується взяти до уваги наступне: у 2010 році Рахунковою палатою

було виявлено, що незаконне (у тому числі нецільове) використання становило 16 млрд. 118,5 млн. грн., а неефективне – 14 млрд. 398,3 млн. грн [5]. У 2011 році незаконне (у тому числі нецільове) використання становило 9 млрд. 726,2 млн. грн., а неефективне – 13 млрд. 730,4 млн. грн. [6]. А в 2012 році незаконне (у тому числі нецільове) використання становило 4 млрд. 781,1 млн. грн., а неефективне – 8 млрд. 162,7 млн. грн. [7]. Аналізуючи зазначене, розуміємо, що неефективність використання бюджетних коштів за своїми негативними наслідками не поступається нецільовому використанню бюджетних коштів (відповідно до звіту Рахункової палати Україна за 2010-2012 роки): сума коштів використаних неефективно іноді навіть перевищує суму коштів, які були використані незаконно (у тому числі нецільове використання). Тому вважається за доцільне таке діяння включити до переліку порушень бюджетного законодавства, передбачених ст. 116 БК України, додавши до вже існуючого переліку пункт 40 ч. 1 ст. 116 БК України, який би містив положення: «неефективне використання бюджетних коштів». Але закріпивши таку норму в БК України, ми зіткнемося з проблемою відповідності норм інших нормативно-правових актів (Кримінальний кодекс України, Кодекс України про адміністративні правопорушення). Тому визнаючи неефективне використання бюджетних коштів бюджетним правопорушенням, ми стикаємося з питанням криміналізації такого діяння, адже кримінальне законодавство містить у собі норми щодо злочинів у сфері бюджету, наприклад - ст. 210 Кримінального кодексу України визначає злочином нецільове використання бюджетних коштів. «Бюджетні правопорушення, які криміналізовано у ст. 210 КК України, вирізняються тим, що створюють реальну загрозу порушення функціонування бюджетної системи держави і, як наслідок, невиконання органами державної влади соціально значимих функцій та завдань через спричинення такими порушеннями недофінансування. Таким чином, очевидно, саме характер суспільної небезпечності притаманний для цих діянь, які є бюджет-

ними правопорушеннями, виправдовує їх криміналізацію в ст. 210 КК України» [9, с. 116].

Зважаючи на зазначене, пропонується внести відповідні зміни до КК України, а саме додати до переліку правопорушень, передбачених ст. 210 КК України ще один склад злочину: «неефективне використання бюджетних коштів». Таким чином, Кримінальний кодекс України буде містити бланкетну норму, яка буде відсилати нас до бюджетного законодавства, яке дасть можливість кваліфікувати дії як неефективне використання бюджетних коштів. А до ст. 164-12 КУпАП, що має назву «Порушення бюджетного законодавства» – додати ще один різновид порушення, а саме «неефективне використання бюджетних коштів». І тому таке діяння, як неефективне використання бюджетних коштів, буде таким, що передбачає юридичну відповідальність, відповідно до санкцій, встановлених зазначеними нормативно-правовими актами.

Існує думка, що «необхідно нераціональне використання суми від 1 млн. грн. визнати порушенням, якщо йдеться про недотримання норм бюджетного законодавства щодо складання, розгляду, затвердження, внесення змін, виконання бюджету та звіт про це. Процес має супроводжуватися дисциплінарно-адміністративними чи судовими заходами, які впливають на осіб, які допустили дане порушення. З часом цю суму можна було б знизити, наприклад, до 700 тис. грн., далі – до 500 тис. грн., а потім ще зменшувати аж до повної ліквідації бюджетних порушень» [7, с.49]. На нашу думку, таке твердження є не досить доцільним, оскільки настання відповідальності та її міру визначається в санкціях зазначених статей нормативно-правових актів (КК України та КУпАП) і визначаються вони не фіксованим розміром певної суми коштів, як нам було запропоновано, а становлять собою штраф у визначеній у санкції статті кількості неоподаткованих мінімумів доходів громадян.

### Висновки

Дослідивши тему неефективного використання бюджетних коштів, ми збагнули, що відповідальність за такі дії, відповідно

до законодавства України, не передбачено. Зважаючи на наслідки такого діяння, вбачається необхідність у віднесенні його до порушень бюджетного законодавства, але замало буде просто додати ще один пункт до ст. 116 БК України, важливим є нормативне закріплення поняттям «ефективність» та приведення у відповідність інших нормативно-правових актів. Щодо визначення поняття «ефективність», ми пропонуємо таке визначення поняття: «ефективність – це показник відношення кількості вироблених товарів (виконаних робіт, наданих послуг) до визначеного обсягу фінансових ресурсів, що є досягненням запланованого результату, який полягає у використанні корисних властивостей речі (послуги, роботи) та задоволення потреб держави та населення шляхом залучення мінімальних обсягів бюджетних коштів та досягнення максимальних результатів».

Отже, реалізувавши зазначені пропозиції в БК України та інших нормативно-правових актах, таким чином передбачивши відповідальність за неефективне використання бюджетних коштів, ми очікуємо досягнення позитивних результатів у функціонуванні бюджетної системи України. Такий результат буде зумовлений ефективними управлінськими рішеннями посадових осіб, як реакція на наявність відповідальності за порушення бюджетного законодавства.

### Література

1. Бюджетний кодекс України від 8 липня 2010 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2010. – № 50–51. – Ст. 572.
2. Сікорська І.А. Правова відповідальність за порушення бюджетного законодавства / дис. ... канд. юрид. наук / Сікорська І.А. – Національна академія державної податкової служби України. – Ірпінь, 2004. – 210 с.
3. Економічний енциклопедичний словник: у 2-х т. / С. В. Мочерний, - Я. С. Ларіна, О. А. Устенко, С. І. Юрій ; за ред.С. В. Мочерного. – Львів : Світ, 2005 – т. 1 : А – Н. – 616 с.
4. Радіонов Ю.Д. Проблема ефективності використання бюджетних коштів:

**АНОТАЦІЯ**

*Дана стаття присвячена аналізу проблеми відповідальності за неефективне використання бюджетних коштів відповідно до законодавства України. З'ясовано, як та за яких умов така відповідальність реалізується на практиці і чи реалізується вона взагалі, та якими нормативно-правовими актами така відповідальність передбачена. І на основі дослідження проблематики сформульовано певні висновки та пропозиції.*

**SUMMARY**

*This article analyzes the problem of liability for inefficient usage of budget facilities according to the legislation of Ukraine. Discussed the way of real realization such type of liability and the item if such liability is exists, and it's legislation background. Formulated on the basis of all results and suggestions.*

бюджетна політика // Фінанси України: науково-теоретичний та інформаційно-практичний журнал МФУ / М-во фінансів України. – Київ, 2011. – №5 (186).

5. Звіт Рахункової палати України за 2010 рік. К. 2011, с.24.

6. Звіт Рахункової палати України за 2011 рік. К. 2011, с.22.

7. Звіт Рахункової палати України за 2012 рік. К. 2011, с.25.

8. Радіонов Ю.Д. Управлінські рішення як фактор неефективного використання бюджетних коштів // Економіка України: науковий журнал / М-во екон. України ; М-во фінансів України ; НАН України. – Київ, 2012. – № 12 (613).

9. Волинець Р. А. До питань криміналізації окремих форм порушення бюджетного законодавства України / Вісник Вищої ради юстиції: електронне науково-практичне видання / № 3 (11) 2012.

10. Положення про Міністерство фінансів України.

Президент України; Указ, Положення від 08.04.2011 № 446/2011