

УДК 347.73

ШЛЯХИ ВДОСКОНАЛЕННЯ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ ЗА ПОРУШЕННЯ БЮДЖЕТНОГО ЗАКОНОДАВСТВА В УКРАЇНІ

Стахурська І.М., студентка
Київський національний університет імені Тараса Шевченка

У статті проаналізовано особливості відповідальності за порушення бюджетного законодавства та шляхи їх вдосконалення в Україні.

Ключові слова: фінансова відповідальність, відповідальність за порушення бюджетного законодавства, порушення бюджетного законодавства, бюджетне законодавство.

В статье проанализированы особенности ответственности за нарушения бюджетного законодательства и пути совершенствования в Украине.

Ключевые слова: финансовая ответственность, ответственность за нарушение бюджетного законодательства, нарушение бюджетного законодательства, бюджетное законодательство.

Stakhurska I.M. WAYS TO IMPROVE RESPONSIBILITY FOR VIOLATION OF BUDGETARY LEGISLATION IN UKRAINE

The article analyzes features of responsibility for violation of budgetary legislation and ways to improve it in Ukraine.

Key words: financial responsibility, responsibility for violation of budgetary legislation, violation of budgetary legislation, budgetary legislation.

Постановка проблеми. Бюджетна система є основною ланкою економіки країни, яка регулює відносини мобілізації, розподілу та використання бюджетних коштів. Адже для втілення державних програм у життя необхідне їх значне фінансування. Саме тому протиправні діяння, вчинені суб'єктами бюджетних правовідносин, негативно впливають на всі сфери життя суспільства. Аналіз останніх опублікованих контрольно-аналітичних результатів свідчить, що більшість порушень бюджетного законодавства все ще мають системний характер, вони повторюються із року в рік. Саме тому необхідним стає дослідження відповідальності за порушення бюджетного законодавства, а особливо фінансово-правової відповідальності.

Ступінь розробленості проблеми. Відповідальність за порушення бюджетного законодавства є предметом дослідження і роздумів багатьох науковців. Значний внесок в дослідження правової відповідальності за порушення бюджетного законодавства зробила І. Сікорська. Проблемами недотримання посадовими особами бюджетного законодавства займалися О. Гетьманець та О. Дічкова. Н. Якимчук вивчала як бюджетну відповідальність загалом, так і досліджувала провадження у справах про бюджетні правопорушення як інститут бюджетного права. Необхідно також відзначити наукові праці Л. Воронової, Ю. Назара та О. Чернадчука та інших науковців.

Мета статті – визначити шляхи посилення і встановлення відповідальності учасників бюджетного процесу на всіх його стаді-

ях до вимог бюджетного законодавства для ефективної бюджетної політики в державі, цільового використання бюджетних коштів.

Розглянути проблему налагодження управління бюджетними коштами та посилення відповідальності за бюджетні порушення для впровадження принципу відповідальності за бюджетні правопорушення.

Виклад основного матеріалу. Відповідальність учасників бюджетного процесу на всіх його стадіях – запорука ефективної бюджетної політики в державі, цільового використання бюджетних коштів. Важливим кроком у цьому напрямку є встановлення відповідальності на стадії планування та використання бюджетних коштів.

Бюджетне законодавство передбачає конкретні вимоги та відповідальність, які стосуються всіх учасників бюджетного процесу щодо виконання їх обов'язків. Концепція порушень бюджетного законодавства охоплює такі елементи:

- невідповідне використання фінансових та матеріальних ресурсів;
- нездатність ефективно виконувати бюджетні та інші рішення;
- обман або помилки;
- нездатність надавати своєчасну й достовірну інформацію щодо фінансових та інших ресурсів.

Відповідно до основних положень Бюджетного кодексу України [1], залежно від правопорушення, передбачено цивільні, дисциплінарні, адміністративні та кримінальні стягнення. Однак досить нечітко визначено конкретні види відповідальності та відповідні стягнення за порушення бюджет-



ного законодавства. У зв'язку з цим є нагальною проблемою конкретизувати у Бюджетному кодексі України види бюджетних правопорушень, за які винні особи притягуються до відповідальності залежно від того, на якій стадії бюджетного процесу вони скоєні, і які саме нормативно-правові акти було порушено при цьому. А також встановити фінансову відповідальність за порушення бюджетного законодавства. Хоча у Бюджетному кодексі України не йдеться прямо про можливість застосування до порушників бюджетного законодавства заходів фінансово-правової відповідальності, але з аналізу його норм можна зробити висновок про її існування, а саме це і виражає правову природу відповідальності за порушення бюджетного законодавства як різновиду фінансової.

Повне дотримання принципу відповідальності у бюджетному процесі неможливе без розв'язання проблем контролю і підзвітності осіб, що забезпечують складання та виконання бюджетів в Україні.

Спираючись на зарубіжний досвід, поряд із державними контрольними органами повинні діяти суспільні аудиторські організації з достатніми повноваженнями на здійснення перевірок усіх громадських суб'єктів.

Прозорість формування та використання бюджетних коштів зумовлені як якістю підготовки, розгляду, прийняття бюджетів, внесення до них змін, так і формою оприлюднення цих дій [4].

Порушення процедури затвердження бюджету тягне за собою цілу низку негативних наслідків. Тому, використовуючи досвід зарубіжних країн, необхідно закріпити дієву відповідальність за порушення затвердження бюджету і в Україні. Адже відповідно до вимог чинного законодавства, Кабінет Міністрів мав презентувати проект закону про Державний бюджет на 2015 рік до 15 вересня поточного року, але не зробив цього. Процедура затвердження Державного бюджету порушується в Україні з року в рік. Хронічно Кабінет Міністрів не встигає подавати проект закону до 15 вересня, а Верховна Рада – приймати закон до 1 грудня. З 2000 року Закон України «Про Державний бюджет України» був вчасно прийнятий згідно з законодавством лише один раз у 2003 році (бюджет 2004 року). Це призводить до дестабілізації бюджетної сфери та нефінансування капітальних видатків. Однією з причин порушення терміну прийняття законів було несвоєчасне подання його проекту до парламенту. Це призводить до скорочення часу розгляду законопроекту у Верховній Раді України, майже припинено обговорення проектів науковцями, аналітиками, журналістами [9]. За умови пору-

шення термінів приймається фактично той проект, який подається, без суттєвих змін. Саме тому потребує визначення відповідальності за порушення бюджетного законодавства та з'ясування відповідальних осіб. Порушення процедури затвердження бюджету неминуче призводить до того, що важливі для країни рішення приймаються у кулуарному порядку з порушенням принципу плюралізму. Розгляд проекту за скороченою процедурою означає, що у зацікавлених осіб (розпорядників коштів, територіальних громад, народних депутатів тощо) фактично відбирають право на те, щоб вивчити цей документ та висловити свою думку про нього. Вагомого значення набула і проблема з державними закупівлями (одна з непрозорих та найкорумпованіших систем). Це знижує ефективність використання державних коштів. Публічне обговорення змін, внесення реформ галузей до напрямків бюджетної політики, а також покарання відповідальних за нецільове використання державних коштів або їх привласнення мають стати новим рівнем бюджетного менеджменту [10, с. 170].

Невчасне прийняття закону про Державний бюджет тягне за собою затримку бюджетного процесу на місцевому рівні. Області, райони, міста, які отримують трансферти з Державного бюджету, чекають на публікацію закону, і тоді мають два тижні, аби прийняти свої бюджети. В свою чергу є громади, які отримують трансферти з інших місцевих бюджетів – вони чекають на затвердження цих бюджетів, і протягом ще двох тижнів затверджують свої.

Неприйняття бюджету в Україні не означає автоматичної зупинки роботи державного апарату, як, наприклад, у Сполучених Штатах Америки. Останнє припинення роботи уряду Сполучених Штатів Америки (Shutdown) відбулось у 2013 році і тривало з 1 жовтня до 17 жовтня. Це сталося через непогоджений бюджет на новий 2014 рік. Республіканська партія саботувала його розгляд у Палаті представників, виступаючи проти підняття допустимого рівня держборгу, особливо через реформу охорони здоров'я, відому також як «Obama Care». Через припинення фінансування урядових організацій 800 тис. осіб від 1 жовтня відправлено у неоплачувані відпустки, по всій країні закриті держустанови, національні парки, музеї тощо. На додачу до неузгодженого нового бюджету невірешеним залишалось питання максимально допустимого рівня державного боргу. Якщо не було б віднайдено компромісу з цього питання, 17 жовтня економіці Сполучених Штатів Америки загрожував би дефолт за борговими зобов'язаннями [3].

Якщо закон про державний бюджет не набирає чинності до початку нового року, щомісячні видатки загального фонду бюджету таки здійснюються (у розмірі, що не перевищує 1/12 обсягу видатків попереднього року). Утім, забороняється здійснювати капітальні видатки та надавати кредити з бюджету, а також діють багато інших обмежень. Фактично жодної відповідальності за порушення процедури затвердження бюджету не передбачено. Законодавство деяких країн (наприклад, сусідньої Польщі) дозволяє розпуск парламенту у подібному випадку.

Звичайно, розпуск парламенту і позачергові вибори – це величезний стрес для країни, і вдаватися до таких заходів слід лише, якщо більше нічого не допомагає.

Виходячи із позитивного досвіду Республіки Польща, доцільно закріпити ряд вихідних положень бюджетного процесу на загальнодержавному рівні, зокрема, передбачити у нормі Конституції України не лише терміни прийняття Державного бюджету, а й міру відповідальності за порушення цих термінів. Це надасть найвищої юридичної сили положенням і гарантуватиме їх пряме виконання [6, с. 17].

Бюджетне законодавство зарубіжних країн по-різному визначає заходи впливу за порушення бюджетного законодавства. Статтею 118 Бюджетного кодексу України визначені суб'єкти застосування заходів впливу за порушення бюджетного законодавства, серед яких відсутня Рахункова палата. Статтею 7 Закону України «Про Рахункову палату» від 11.07.1996 р. № 315/96-ВР [2] визначено її повноваження, згідно з якими Рахункова палата має право направляти матеріали перевірок, ревізій та розслідувань відповідним органам для розгляду та вжиття заходів, порушувати клопотання про притягнення до відповідальності посадових осіб тощо, тобто вона безпосередньо позбавлена права застосування заходів впливу за порушення бюджетного законодавства. Тим самим законодавство не враховує такий принцип, як право на вжиття заходів, звужує її статус лише до органу фіксації порушень бюджетного законодавства, незважаючи на те, що інші органи бюджетного контролю наділені правом застосування заходів впливу.

Особливо це стосується контролю за утворенням державного боргу, ефективністю управління коштами Державного бюджету, використанням коштів місцевих бюджетів у частині трансфертів, які надаються з Державного бюджету. Натомість аналіз звітів Рахункової палати показує ефективність контрольних та експертних заходів Рахункової палати у цих

напрямах, тому таке звуження функцій та повноважень уявляється невиправданим.

Адже аналізуючи останній звіт, що розміщений на офіційному інтернет-ресурсі Рахункової палати України, Рахунковою палатою здійснено 955 контрольних та експертних заходів. Контроль за використанням бюджетних коштів, коштів державних цільових фондів здійснювався у 24 областях України, Автономній Республіці Крим, містах Київ та Севастополь та перевірено 932 об'єкти.

За результатами проведених контрольних та експертних заходів підготовлено та надіслано до вищих органів законодавчої і виконавчої влади, установ, організацій, підприємств 520 звітів, висновків, інформацій, актів та листів для відповідного реагування, усунення виявлених порушень і недоліків, а також для відшкодування втрат і збитків, заподіяних Державному бюджету України. Усі зазначені документи містили обґрунтовані, виважені та конкретні рекомендації щодо виправлення і поліпшення ситуації, недопущення та запобігання різного роду порушень і недоліків у майбутньому, а також щодо підвищення ефективності, результативності та економності використання коштів Державного бюджету України як у розрізі використання бюджетних коштів, так і в цілому [7].

У ході проведення аудитором Рахункової палати контрольних та експертних заходів виявлено відповідно до статей 116 і 119 Бюджетного України порушень бюджетного законодавства, у тому числі нецільового та неефективного використання коштів Державного бюджету України та державних цільових фондів, на загальну суму 17 млрд. 874 млн. грн. З цієї суми:

- незаконне, у тому числі нецільове, використання коштів становить 4 млрд. 894,6 млн. грн.;

- неефективне – 12 млрд. 979,4 млн. гривень.

Аналіз контрольних та експертних заходів свідчить, що більшість порушень бюджетного законодавства продовжують мати системний характер і повторюються із року в рік. Найбільш характерними за кількістю виявлених випадків та обсягами порушень у звітному році були порушення, які умовно можна класифікувати за такими узагальненими видами:

- планування з порушенням чинного законодавства та за відсутності правових підстав;

- використання бюджетних коштів без належних нормативно-правових підстав;

- порушення під час здійснення закупівель товарів, робіт і послуг за державні кошти;



- нецільове використання кредитних ресурсів;
- порушення, пов'язані з неналежним веденням бухгалтерського обліку;
- відволікання коштів Держбюджету у дебіторську заборгованість;
- недотримання установлених порядку та термінів перерахування міжбюджетних трансфертів;
- недотримання принципу пропорційності фінансування (розподілу) бюджетних коштів;
- порушення бюджетного законодавства, пов'язані з розміщенням та виконанням державного замовлення [7].

Рахунковою палатою в ході проведення контрольних-аналітичних та експертних заходів встановлено факти неефективного управління та використання державних коштів на загальну суму 12,9 млрд. грн., що майже на 60 відсотків більше, ніж у попередньому році. Більш пильна увага з боку Рахункової палати до проблеми неефективного управління та використання коштів багато в чому пояснює не тільки значне збільшення обсягів, але й кількість виявлених фактів. Так, протягом року було встановлено понад 250 фактів таких порушень.

Найбільш характерними видами неефективного управління і використання державних коштів за обсягами та кількістю виявлених випадків у звітному році були:

- неефективне використання коштів внаслідок необґрунтованих управлінських рішень та відсутності обґрунтованого прогнозування і планування;
- неефективне управління коштами, внаслідок чого їх було повернено до Державного бюджету;
- втрати бюджету внаслідок прийняття необґрунтованих управлінських рішень;
- неефективне використання коштів на придбання основних фондів (обладнання), оплату будівельних робіт на об'єктах, оплату послуг із транспортного обслуговування;
- неефективне управління коштами через недоліки в плануванні та тривале утримання коштів без використання на реєстраційних рахунках розпорядників бюджетних коштів;
- неефективне використання коштів спеціального фонду та резервного фонду Державного бюджету;
- неефективне використання коштів на підготовку спеціалістів та на проведення науково-дослідних робіт.

Доречно акцентувати увагу і на проблемі неефективного управління коштами Державного бюджету, внаслідок чого їх було повернено до бюджету. Загальна сума повернених до бюджету коштів склала майже 3,3 млрд. грн., або 25,1% від загального

обсягу неефективного управління та використання державних коштів [7].

Повноважень Рахункової палати в умовах нестабільності бюджетного процесу та при численних порушеннях бюджетного законодавства, очевидно, видається недостатнім для вищого органу державного фінансового контролю.

Тому, як правильно звертає увагу О.П. Гетьманець, «проблема налагодження управління бюджетними коштами та відповідальності за бюджетні порушення в країнах, де ринкова економіка тільки налагоджується, стоїть дуже гостро... Впровадження принципу відповідальності за бюджетні правопорушення потребує доопрацювання повноважень Рахункової палати шляхом надання прав застосовувати заходи покарання за порушення бюджетного законодавства» [5].

У Польщі та Німеччині Рахункові палати також не наділені «судовими» функціями, на відміну від, наприклад, Франції, де незалежний орган фінансового контролю належить до судової системи. У Сполучених Штатах Америки ж вищим органом державного фінансового контролю, який не має повноважень щодо застосування заходів впливу (фінансових санкцій), є General Accounting Office, який, як і Рахункова палата України, лише повідомляє про фінансові порушення. Натомість при Президентові Сполучених Штатів Америки існує як орган державного фінансового контролю – Office of The Inspector Generals, який має повноваження щодо застосування заходів впливу (фінансових санкцій).

У країнах Європейського Союзу функції примусу, якими наділяються органи державного фінансового контролю, поступово відмирають, але в країнах Центральної та Східної Європи на перехідний період вони є необхідними. Тому автор вважає, що потрібно надати Рахунковій палаті України право застосовувати заходи впливу за порушення бюджетного законодавства.

Висновки. Отже, проведення за останні роки ряду реформ із гармонізації бюджетного законодавства зумовлюється потребою його адаптації до законодавства Європейського Союзу. Вивчення досвіду зарубіжних країн дає підстави зробити висновок про необхідність внесення до Бюджетного кодексу України статті, яка б урегулювала питання відповідальності за неподання або несвоєчасне подання звітів та інших документів, необхідних для складання проектів бюджетів, їх використання і контролю за їх виконанням. Також необхідним видається закріплення відповідальності за несвоєчасне прийняття Закону про бюджет та наділення Рахункової палати Укра-

їни повноваженнями щодо притягнення до відповідальності за порушення бюджетного законодавства. Адже, на думку автора, якщо б повноваження Рахункової палати не зводились би лише до аналітично-статистично-консультаційних, а мали б під собою правові основи для вжиття заходів щодо усунення виявлених порушень, відшкодування збитків, завданих державі, поновлення правового режиму загальнодержавної власності та притягнення до відповідальності посадових осіб, винних у порушенні бюджетного законодавства України, то це б дало змогу усунути значну частину порушень у сфері бюджету.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Бюджетний кодекс України від 08.07.2010 р. № 2456-VI. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/2456-17>.
2. Про Рахункову палату : Закон України від 11.07.1996р. № 315/96-ВР. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/315/96-вр>.
3. Америка прокинулась без бюджету. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://web.archive.org/web/20131004055527/http://ua.euronews.com/2013/10/01/bad-old-days-of-brinksmanship-return-to-washington-as-us-government-shuts-down//>.
4. Барановський О. Актуальні проблеми функціонування фінансової системи України в контексті Європейської інтеграції. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://bookss.in.ua/book_aktualni-problemi-funkcionuvannya-finansovo-sistemi-ukrani-v-kontekstiyevropejsko-ntegraci_827/.
5. Гетьманець О. Питання організації зовнішнього контролю в бюджетному процесі в Україні. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://pravoznavec.com.ua/period/article/3074/%C3>.
6. Дмитрук І. Правові відносини між учасниками бюджетного процесу на місцевому рівні : автореф. дис... канд. юрид. наук : 12.00.07 / І. Дмитрук. – Київ : Б. в., 2011 . – 20 с.
7. Звіт Рахункової палати України. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.ac-rada.gov.ua/doccatalog/document/16744990/Zvit_2013.pdf.
8. Чернадчук О. Відповідальність за порушення бюджетного законодавства: стан та перспективи / О. Чернадчук // Юридична Україна. – 2013. – № 4. – С. 24–29.
9. Шибалкіна Ю. Державний бюджет: як завжди, із запізненням. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://costua.com/news/105-procedure>.
10. Шулик Ю. Виклики бюджетній політиці України в контексті євроінтеграції / Ю. Шулик // Наукові записки Національного університету «Острозька академія». Серія : Економіка. – 2014. – Вип. 25. – С. 170–176.