

УДК 347.73

**Олександр Чернадчук,**

асистент кафедри права Сумського державного університету

## ВІДПОВІДАЛЬНІСТЬ ЗА ПОРУШЕННЯ БЮДЖЕТНОГО ЗАКОНОДАВСТВА: СТАН ТА ПЕРСПЕКТИВИ\*

*У статті розглянуто окремі актуальні питання відповідальності за порушення бюджетного законодавства. Проаналізовані окремі заходи впливу, виявлені проблеми застосування окремих заходів впливу та запропоновано авторське бачення їх вирішення. Надано авторське визначення поняття заходів впливу.*

**Ключові слова:** бюджетне законодавство, бюджетний контроль, відповідальність, заходи впливу, порушення бюджетного законодавства.

У сучасних умовах назріла необхідність реформування бюджетного законодавства, на що часто звертається увага в юридичній літературі. Таке реформування має враховувати досить багато чинників, зокрема це система сучасних принципів бюджетного законодавства; обрану модель бюджетної діяльності, яка має будуватися на визнаній теорії бюджетної діяльності; світовий досвід; обраний зовнішньоекономічний та зовнішньополітичний вектори розвитку тощо. Все це складає суть стратегічного завдання, яке може бути вирішене у віддаленій перспективі. Але, разом із тим, існує ціла низка проблем бюджетного законодавства, які потребують негайного вирішення без суттєвих змін цієї галузі законодавства шляхом внесення змін до чинного бюджетного законодавства. Все це складає суть тактичних завдань, які можуть бути вирішені у найближчій перспективі. На нашу думку, такими першочерговими тактичними завданнями має бути вдосконалення бюджетного законодавства в частині відповідальності за порушення бюджетного законодавства, бюджетного контролю, бюджетного моніторингу, міжбюджетних відносин, визначення бюджетної політики.

Питання сучасного стану та вдосконалення бюджетного законодавства розглядалися в працях Л. К. Воронової, І. Б. Заверухи, М. В. Карасьової, Ю. О. Крохінної, О. А. Музики-Стефанчук, А. А. Нечай, Н. Ю. Пришви, Н. І. Хімчевої,

В. Д. Чернадчука, Н. Я. Якимчук та інших.

Метою статті є з'ясування найбільш актуальних теоретико-прикладних питань сучасного стану правового регулювання відповідальності за порушення бюджетного законодавства, виявлення причин, що впливають на його ефективність, та надання пропозицій щодо вдосконалення бюджетного законодавства.

На важливість питань відповідальності в ряду актуальних проблем сучасного бюджетного права неодноразово вказувалося як у вітчизняній, так і у зарубіжній юридичній літературі. М. Б. Разгільдієва вірно звертає увагу на те, що навіть при поверховому ознайомленні з положеннями Бюджетного кодексу про відповідальність звертає на себе увагу відсутність внутрішньої єдності в системі заходів бюджетного примусу, що, на думку актора, проявляється у не завжди виправданій їх розпороченості не лише по різних розділах Кодексу, а й по інших законах та підзаконних нормативно-правових актах [1]. Таке стосується не лише російського, а й українського бюджетного законодавства, на що звертає увагу В. Д. Чернадчук, зазначаючи, що «в інших главах БК України містяться норми, що передбачають відповідальність за порушення бюджетного законодавства, зокрема ... аналіз ч. 5 ст. 74 БК України (у теперішній редакції — ч. 7 цієї статті) дає підстави для визнання такого заходу (стягнення), як «тимчасове

\* Рекомендовано до друку кафедрою адміністративного, господарського права та фінансово-економічної безпеки юридичного факультету Сумського державного університету.

позбавлення спеціального бюджетного права» — заборона місцевій раді здійснювати нові запозичення протягом 5 років» [2]. Тому, на нашу думку, ст. 117 БК України пропонується доповнити пунктом у такій редакції: «Заборона права здійснювати нові місцеві запозичення протягом п'яти наступних років — застосовується за порушення бюджетного законодавства, визначене пунктом 27<sup>1</sup> частини 1 статті 116 цього Кодексу». А ст. 116 БК України доповнити п. 27<sup>1</sup> у такій редакції: «Порушення графіку погашення місцевого боргу та платежів з його обслуговування, обумовлених договором між кредитором та позичальником».

Статтею 117 БК України надано перелік заходів впливу за порушення бюджетного законодавства, де у п. 8 вказується на «інші заходи впливу, які можуть бути визначені законом про Державний бюджет України». Коментуючи цей пункт автори науково-практичного коментаря пишуть, що «коментованою статтею наведено відкритий перелік заходів впливу за порушення бюджетного законодавства. Отже, законом про Державний бюджет України на відповідний рік можуть бути передбачені також інші заходи впливу, які застосовуються за порушення бюджетного законодавства згідно із таким законом. З наведеного вбачається, що законом про Державний бюджет України може бути передбачений інший захід впливу за порушення бюджетного законодавства лише до порушення, що не передбачене статтею 116 Кодексу» [3]. Разом з тим, ст. 40 БК України визначено предмет регулювання Закону про Державний бюджет України, де немає положення про встановлення додаткових заходів впливу. У Преамбулі до Бюджетного кодексу України зазначено, що цим Кодексом встановлюється відповідальність за порушення бюджетного законодавства, а ст. 1 окреслено коло відносин, що регулюються. Додатковим аргументом на користь заперечення включення до змісту закону про бюджет положень щодо заходів впливу є і визначення поняття Закону про Державний бюджет як закону, який затверджує Державний бюджет України та містить положення щодо забезпечення його виконання. Бюджетний кодекс України не містить визначення поняття виконання бюджету, але ст. 45 встановлено основні

правила його виконання за доходами, а ст. 46 — за видатками. Аналіз змісту зазначених статей дозволяє зробити припущення про неможливість визнання відповідальності як елементу виконання бюджету або забезпечення його виконання.

Призначенням відповідальності за порушення бюджетного законодавства є забезпечення дотримання законності та дисципліни у сфері бюджетної діяльності. В юридичній літературі стосовно визначення поняття виконання бюджету існують різні підходи, які суттєво не суперечать один одному. Наприклад, С. І. Іловайський вважає, що виконання бюджету полягає у відкритті кредитів адміністративним органам, тобто наданні їм права одержувати дозволені суми й використовувати їх на ті предмети, на які вони призначені. Правило щодо витрачання грошей, які відпускаються тільки на ті предмети, на які вони призначені, є спеціалізацією бюджету, яка полягає в обмеженні адміністрації у самовільному розпорядженні казенними грошима [4]. Ці загальні положення отримали своє підтвердження та розвиток у сучасних умовах, зокрема у Фінансовому словнику виконання бюджету визначається як «забезпечення повного і своєчасного надходження усіх передбачених у бюджет доходів і спрямування коштів на фінансування видатків, включених до бюджету» [5]. Виконання бюджету можна розглядати як досягнення відповідності між фактичними результатами дій зобов'язаних суб'єктів бюджетних правовідносин із бюджетними коштами та встановленими бюджетно-правовими нормами показниками акта про бюджет щодо зарахування, розподілу та перерахування коштів бюджету на визначені напрями фінансування у встановленому обсязі.

Враховуючи наведені міркування, на нашу думку, уявляється недоцільним передбачати у законі про бюджет інші заходи впливу ще й тому, що навіть їх передбачення потребує докладної регламентації застосування на рівні закону або підзаконних нормативно-правових актів. А оскільки закон про бюджет є тимчасовим законом, то, відповідно, регламентація застосування таких заходів буде здійснюватися тимчасовими нормативно-правовими актами, що призведе до створення масиву тимчасових бюджетних нормативно-правових актів.

Пунктом 6 ч. 1 ст. 117 БК України передбачено такий захід впливу, як зупинення дії рішення про місцевий бюджет, порядок застосування якого визначено ст. 122 БК України. У БК України ст. 122 називається «Контроль за дотриманням бюджетного законодавства в частині міжбюджетних трансфертів, доходів та видатків місцевих бюджетів, що враховуються при визначенні обсягів міжбюджетних трансфертів», що викликає деякі заперечення. По-перше, у БК України є глава 17 «Контроль за дотриманням бюджетного законодавства». По-друге, певний сумнів викликає віднесення зупинення дії рішення про місцевий бюджет до заходів впливу.

Законодавство не містить визначення поняття заходів впливу, натомість у фінансово-правовій літературі робилися спроби надати визначення цього поняття. Так, зокрема під заходами впливу Національного банку України за порушення банківського законодавства розуміються обмеження або обтяження фінансового, організаційного або управлінського характеру, зміст і застосування яких регламентовано нормами банківського права: їх застосування здійснюється в процесі індивідуального правового регулювання спеціально уповноваженим державним органом — Національним банком України шляхом видання правозастосовчого акта в межах охоронних банківських правовідносин через механізм прав та обов'язків [6]. В енциклопедичних та тлумачних юридичних словниках дається визначення стягнення як узагальнюючої правової категорії, яка «характеризує законодавчо встановлені примусові заходи впливу як міру юридичної відповідальності, що використовуються в разі вчинення правопорушення з метою його припинення, покарання винної особи, а також як загальний засіб запобігання новим правопорушенням». Стягнення розуміють як «загальний захід примусового впливу на правопорушника в певних однорідних правовідносинах» [7]. Санкції — це передбачені законом заходи впливу, міри юридичної відповідальності, що застосовуються до винної особи і тягнуть за собою певні несприятливі (негативні) для неї наслідки [8].

Отже, ми бачимо, що і стягнення, і санкції розкриваються через поняття заходів впливу. Це дало підстави вважати,

що «призупинення дії рішення місцевої ради можна вважати заходом впливу, який сприятиме бюджетній нормотворчості на місцевому рівні в частині делегованих державою повноважень». Хоча в подальшому уточнюється, що «такий захід не можна вважати санкцією, він більшою мірою є заходом забезпечення дотримання законності у бюджетному плануванні» [9]. Тому, підтримуючи останнє положення, на нашу думку, можна визнати, що заходи впливу за порушення бюджетного законодавства — це обмеження або обтяження фінансового, організаційного або управлінського характеру, зміст і застосування яких регламентовано нормами бюджетного законодавства, застосування яких здійснюється в процесі індивідуального правового регулювання спеціально уповноваженим бюджетним законодавством органом шляхом видання правозастосовчого акта в межах охоронних бюджетних правовідносин через механізм реалізації прав та обов'язків. А сам так званий захід впливу у вигляді призупинення дії рішення про місцевий бюджет потрібно визнати заходом забезпечення дотримання законності у сфері бюджетної діяльності місцевих суспільно-територіальних утворень у частині міжбюджетних трансфертів, доходів та видатків місцевих бюджетів, що враховуються при визначенні обсягу між бюджетних трансфертів. Підтвердженням цього є і визначений ст. 122 БК України порядок застосування у редакції: «... звернутися до суду з одночасним клопотанням про невідкладне зупинення дії рішення про місцевий бюджет до закінчення судового розгляду справи». Органом, уповноваженим розглядати звернення уповноважених ст. 122 БК України суб'єктів, є адміністративний суд, який розглядає таке звернення відповідно до Кодексу адміністративного судочинства України.

Бюджетне законодавство зарубіжних країн по-різному визначає заходи впливу за порушення бюджетного законодавства. Так, наприклад, Бюджетним кодексом Республіки Казахстан заходи впливу взагалі не передбачені. Натомість Бюджетним кодексом Республіки Білорусь за порушення бюджетного законодавства передбачено такі заходи впливу: призупинення або обмеження фінансування видатків за рахунок бюджетних коштів, стягнення бюджетних коштів, призупи-

нення розрахунків на банківських рахунках, нарахування та стягнення пені та інші заходи відповідно до Кодексу та інших законодавчих актів. За порушення бюджетного законодавства Законом Республіки Молдова «Про бюджетну систему та бюджетний процес» передбачено такі заходи впливу, як стягнення суми, яка обраховується виходячи із базисної ставки, що застосовується Національним банком Молдови за основними короткостроковими операціями грошової політики, а також стягнення у першочерговому та безспірному порядку непогашених сум відповідно із бюджетів адміністративно-територіальних одиниць та суб'єктів господарювання.

Статтею 118 БК України визначені суб'єкти застосування заходів впливу за порушення бюджетного законодавства, серед яких відсутня Рахункова палата. Статтею 7 Закону України «Про Рахункову палату» визначено її повноваження, згідно з якими Рахункова палата має право направляти матеріали перевірок, ревізій та обслідувань 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, що, на нашу думку, звужує її статус лише до органу фіксації порушень бюджетного законодавства, незважаючи на те, що інші органи бюджетного контролю наділені правом застосування заходів впливу. Тому, як вірно 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» [10]. Хоча у деяких країнах, зокрема в Росії, Польщі та Чехії, Рахункові палати також не наділені «судовими» функціями, на відміну від Франції, Бельгії, Португалії, Іспанії, Італії, Греції, де незалежний орган фінансового контролю належить до судової системи.

У США 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 Президенті США 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, підтримуючи думку про те, що в сучасних умовах «використання засобів примусу в діяльності вищого органу державного фінансового контролю в бюджетному процесі вважається вкрай потрібним» [11], вважаємо за потрібне доповнити ч. 2 ст. 118 БК України після слова «приймається» словосполученням: «Рахунковою палатою» і далі за текстом, а також доповнити повноваження, передбачені ст. 7 Закону України «Про Рахункову палату», наданням права застосовувати заходи впливу за порушення бюджетного законодавства.

Аналіз виявлених у 2010 р. Рахунковою палатою порушень бюджетного законодавства свідчить про виявлення фактів незаконного, в тому числі нецільового, використання бюджетних коштів на суму 16,1 млрд грн, що на 60% більше, ніж у 2009 р., з них порушення вимог законодавства про закупівлю товарів, робіт і послуг за державні кошти на суму 850 млн грн; незаконне використання коштів цільових фондів — 4117,9 млн грн; нецільове використання кредитних ресурсів — 2,2 млрд грн; використання коштів державного бюджету з порушенням чинного законодавства — 2408,2 млн грн; незаконне збільшення обсягу дотацій та субвенцій — 1860,3 млн грн; недотримання встановленого порядку та термінів складання, затвердження та подання документів — 923,4 млн грн; використання бюджетних коштів без належних нормативно-правових підстав — 671,7 млн грн; порушення, пов'язані із неналежним веденням бухгалтерського обліку — 660 млн грн; нецільове використання коштів державного бюджету, передбаче-

них на реструктуризацію вугільної промисловості — 507,1 млн грн; бюджетні правопорушення, пов'язані з розміщенням і використанням державного замовлення — 404,6 млн грн; втрати бюджетних коштів внаслідок прийняття незаконних управлінських рішень — 328,1 млн грн; планування видатків державного бюджету з порушенням чинного законодавства та за відсутності правових підстав — 236,8 млн грн; нецільове використання бюджетних коштів, передбачених на поточні видатки — 108,7 млн грн.

Аналіз виявлених фактів неефективного використання коштів державного бюджету на суму 14,4 млрд грн свідчить про наявність проблем неефективного управління коштами державного бюджету та їх використання. Контрольно-аналітичні заходи, проведені Рахунковою палатою, засвідчили, що причиною такого стану є необґрунтовані управлінські рішення, прийняті за відсутності відповідного прогнозування та планування, які породжують ланцюжок марнотратства від неефективного використання бюджетних коштів до прямих втрат бюджету. Аналіз реалізації висновків і пропозицій Рахункової палати за результатами проведених контрольно-аналітичних та експертних заходів показує, що у 2010 р. стан реагування органів державної влади на матеріали Рахункової палати в цілому характеризувався значним підвищенням результативності. В той самий час реагування Кабінету Міністрів України в ряді випадків було формальним, не впливаючим на вирішення проблем [12].

Внаслідок прийняття Закону України «Про внесення змін до деяких законів України щодо приведення їх у відповідність до Конституції України» від 07.10.2010 р. було внесено зміни до Бюджетного кодексу України, якими було позбавлено Рахункову палату повноважень у частині здійснення контролю за надходженням коштів до державного

бюджету, а також звужено функції, повноваження та інформаційне забезпечення діяльності Рахункової палати внесенням змін до Закону України «Про Рахункову палату». 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 контрольно-аналітичних та експертних заходів Рахункової палати у цих напрямках, тому, на нашу думку, таке звуження функцій та повноважень уявляється невиправданим. На нашу думку, з метою підвищення ефективності бюджетного контролю Рахункової палати України такі повноваження доцільно було б повернути, що підтверджує аналіз контрольних заходів Рахункової палати України за 2007—2010 рр. Таким чином, з метою вдосконалення правового статусу Рахункової палати та підвищення ефективності здійснення контрольних заходів нами запропоновано внести зміни до Бюджетного кодексу України та Закону України «Про Рахункову палату», які, на нашу думку, певною мірою сприятимуть її дієвості, впливу, незалежності та самостійності.

*Таким чином, заходи впливу за порушення бюджетного законодавства — це обмеження або обтяження фінансового, організаційного або управлінського характеру, зміст яких регламентовано нормами бюджетного законодавства, застосування котрих здійснюється в процесі індивідуального правового регулювання спеціально уповноваженим бюджетним законодавством органом шляхом видання правозастосовчого акта в межах охоронних бюджетних правовідносин через механізм реалізації прав та обов'язків. Проведений у статті аналіз дозволив виявити деякі проблеми та запропонувати авторське бачення їх вирішення.*

#### ПРИМІТКИ

1. Разгильдиева М. Б. Некоторые актуальные проблемы института правового принуждения в бюджетной сфере / М. Б. Разгильдиева // Актуальные проблемы финансового права Республики Беларусь, России, Украины / отв. ред. Д. В. Винницкий. — СПб. : Изд. дом С.-Петерб. гос. ун-та, 2006. — С. 289—290.

2. Чернадчук В. Д. Бюджетні правовідносини в Україні: теорія, практика та перспективи розвитку : дис. ... д-ра юрид. наук : спец. 12.00.07 / Віктор Дмитрович Чернадчук. — К., 2010. — С. 275.

3. Бюджетний кодекс України : наук.-практ. ком. (станом на 01.03.2011 р.) / Л. К. Воронова, Н. В. Вороніна, Н. Л. Губерська [та ін.] ; за ред. Л. К. Воронової, М. П. Кучерявенка. — Х. : Право, 2011. — С. 565.
4. Иловайский С. И. Учебник финансового права / С. И. Иловайский. — О. : Тип. Л. С. Шутака, 1912. — С. 58.
5. Фінансовий словник / А. Г. Загородній, Г. Л. Вознюк, Т. С. Смовженко. — К. : Знання ; КОО; Л. : Вид-во Львів. банківського ін-ту НБУ, 2002. — С. 76.
6. Чернадчук В. Д. Заходи впливу Національного банку України за порушення банківського законодавства: питання теорії та практики / В. Д. Чернадчук // Наукові праці Національного університету «Одеська юридична академія» / редкол. : С. В. Ківалов (гол. ред.) [та ін.]. — О. : Юрид. літ., 2012. — Т. XI, частина 2. — С. 66—67.
7. Великий енциклопедичний юридичний словник / за ред. Ю. С. Шемшученка. — К. : Юрид. думка, 2007. — С. 658—659.
8. Юридична енциклопедія : в 6 т. / редкол. : Ю. С. Шемшученко (гол. редкол.) [та ін.]. — К. : Українська енциклопедія, 1998—2004. — Т. 5. — 2003. — С. 427.
9. Чернадчук В. Д. Бюджетні правовідносини в Україні: теорія, практика та перспективи розвитку : дис. ... д-ра юрид. наук : спец. 12.00.07 / Віктор Дмитрович Чернадчук. — К., 2010. — С. 274—275.
10. Гетьманець О. П. Бюджетний контроль: організаційно-правові засади : монографія / О. П. Гетьманець. — Х. : Екограф, 2008. — С. 277.
11. Там само. — С. 285.
12. Звіт Рахункової палати України за 2010 рік. — К., 2011. — С. 23—103, 133—171.

**Чернадчук Александр. Ответственность за нарушения бюджетного законодательства: состояние и перспективы.**

*В статье рассматриваются актуальные вопросы ответственности за нарушения бюджетного законодательства. Проанализированы некоторые средства воздействия, выявлены проблемы применения некоторых средств воздействия и предложено авторское видение решения этих проблем. Предложено авторское определение средств воздействия.*

**Ключевые слова:** бюджетное законодательство, бюджетный контроль, нарушение бюджетного законодательства, ответственность, средства воздействия.

**Chernadchuk Oleksandr. Liability for violation of the budget legislation: state and prospects.**

*The paper considers some current issues of liability for violations of the budget legislation. It was analyzed the impact of individual measures, identified the usage problems of the individual influence measures and offered the author's vision of their solutions. It was given the author's definition of influence measures.*

**Key words:** budget legislation, budget control, liability, influence measures, violation of the budget legislation.