

УДК 351.72

О.П. ГЕТМАНЕЦЬ, докт. юрид. наук,
доц., Харківський національний університет вну-
трішніх справ

ДО ПИТАННЯ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ ЗА ПОРУШЕННЯ БЮДЖЕТНОГО ЗАКОНОДАВСТВА

Ключові слова: контроль, бюджетний конт-
роль, бюджетний процес, бюджетне законодав-
ство, порушення бюджетного законодавства,
відповідальність, нормативно-правовий акт про
бюджетний контроль, організаційно-правові
засади бюджетного контролю

Одним із важливих завдань контролю є попередження бюджетних правопорушень, виправлення помилок в бюджетному процесі і відшкодування збитків, які в наслідок правопорушень має держава, органи місцевого самоврядування і, як наслідок населення країни. Отже, результативний зміст контрольної діяльності припускає наявність механізму відповідальності за порушення бюджетного законодавства.

В умовах децентралізації бюджетної системи, розвитку міжбюджетних відносин і суттєвого впливу політичних чинників на бюджетний процес суттєво підвищується рівень вимог к процедурі розгляду бюджетних порушень і злочинів і забезпеченню державного бюджетного контролю інструментами їх попередження і покарання. Принцип відповідальності учасників бюджетного процесу, який встановлюється нормами Бюджетного кодексу України (далі – БКУ) може працювати в межах надання контролюючим суб'єктам відповідних прав і обов'язків, і організації таких умов контрольної діяльності в яких кожен учасник бюджетного процесу дотримується вимог законодавства на кожній стадії бюджетного процесу [1]. В новій редакції БКУ, яка вступає в дію з 01.01.2011 року суттєве пере-

роблено норми, що визначають види порушень бюджетного законодавства і види юридичної відповідальності за їх скоєння, що свідчить про важливість і актуальність цих питань в бюджетній практиці [2].

На численні бюджетні порушення, які ставлять під загрозу управління державними фінансами і наносять мільйонні збитки державі, вказується в Постанові Кабінету Міністрів України № 1673 від 29.11.2006 р. «Про стан фінансово-бюджетної дисципліни, заходи щодо посилення боротьби з корупцією та контролю за використанням державного майна і фінансових ресурсів» [3] (далі – Постанова Кабінету Міністрів України). В Постанові також визначається, що для подолання фінансово-бюджетних порушень потрібно негайне удосконалення законодавства стосовно підвищення рівня фінансово-бюджетної дисципліни, посилення боротьби з корупцією та контролю за використанням фінансових ресурсів. Підготовка пропозицій щодо удосконалення бюджетного законодавства покладається на Мінфін України і ГоловКРУ.

На різні центральні органи виконавчої влади вказана Постанова Кабінету Міністрів України покладає обов'язки по розробки змін до Кодексу України про адміністративні правопорушення та Кримінального кодексу України щодо посилення відповідальності за нецільове використання бюджетних коштів і порушення законодавства з фінансових питань, з підготовки проекту закону про здійснення функцій державних контролерів, проектів нормативно-правових актів з питань державного фінансового аудиту, про виконання місцевих бюджетів, про визначення правового статусу посадових осіб державної контрольно-ревізійної служби та державної податкової служби та інших. Проте наміри щодо прийняття всіх цих нормативних актів свідчать про недосконалість нормативно-правового забезпечення державного фінансового контролю взагалі, і бюджетного зокрема. Однак сучасна практика бюджетної діяльнос-

ті свідчить про декларативний характер цих норм і фактично про безвідповідальність за порушення строків або процедури бюджетного процесу [4]. Тому дуже корисним для удосконалення механізму бюджетного контролю є поява в науці фінансового права публікацій про фінансову-правову відповідальність, зокрема, А.Й. Іванського, Ю.В. Другової [5, 6]. Тому мета статті полягає на підставі чинних нормативно-правових актів у визначенні складових частин проблеми юридичної відповідальності за порушення бюджетного законодавства, які пов'язані з удосконаленням організаційно-правових засад бюджетного контролю.

Суттєва неефективність бюджетного контролю пов'язана з відсутністю правових і організаційних засад використання економічних і адміністративних заходів впливу контрольної процедури на учасників бюджетного процесу на кожній його стадії. В БКУ відсутнє визначення ревізій і перевірок, державного фінансового аудиту, як методів бюджетного контролю. Повноваження щодо проведення ревізій і перевірок у бюджетному процесі уповноваженими контролюючими суб'єктами, навіть такими, що їх постійно здійснюють, тобто, Рахункова палата, Мінфін України, ДКРС, не містить жодна стаття БКУ. Отже, складається ситуація, що реалізація контролюючими суб'єктами повноважень з контролю за дотриманістю бюджетного законодавства не має законних підстав, тому що не визначені методи контролю. У разі виявлення бюджетних правопорушень контролюючи суб'єкти мають право застосовувати такі заходи, як призупинення бюджетних асигнувань і зупинення операцій з бюджетними коштами, а також накладення на особу винну у бюджетних правопорушеннях адміністративні стягнення. Проте, перші два заходи за своїми наслідками несуть покарання робітникам бюджетних установ, всім одержувачам бюджетних коштів, тобто споживачам суспільних благ. Але названі особи можуть бути і не

винними в таких порушеннях, як подання недостовірних звітів та інформацій про виконання місцевих бюджетів, або невиконання вимог щодо ведення бухгалтерського обліку, або несвоєчасне і неповне подання звітності про виконання бюджетів тощо, за які визначаються вказані покарання.

Застосування ж до винних посадових осіб адміністративних стягнень за вказані бюджетні порушення, тобто процедура і розмір цих стягнень не встановлюється не тільки нормами БКУ, але й іншими законами України. Не вказані в БКУ процедура застосування і розміри фінансових санкцій за бюджетні правопорушення, які, як свідчить практика бюджетного контролю, застосовуються. Отже, норми БКУ щодо відповідальності за бюджетні правопорушення потребують суттєвого доопрацювання.

Відсутність єдиного нормативного акту щодо методології, процедури та організації бюджетного контролю і відповідальності за бюджетні правопорушення приводить до порушень і злочинів в бюджетному процесі. Іноді, незважаючи на встановлений БКУ принцип цільового використання бюджетних коштів, бюджетні асигнування використовуються не по призначенню, а іноді бюджетні зобов'язання не виконуються в строках і розмірах, встановлених рішенням про місцевий бюджет, що приводить до розбалансування місцевих бюджетів і єдності бюджетної системи, тобто не завжди бюджетний контроль досягає поставленої мети і не виконує завдань у бюджетному процесі. До того ж, відповідно практики минулого, і сьогодні бюджетний контроль частіше реалізується шляхом прямого втручання органів державної влади в бюджетну діяльність місцевих органів державної влади і розпорядників бюджетних коштів, тобто виникає замкнутість контролю по рівням бюджетної системи.

Аналіз вказаних нормативно-правових актів щодо організації зовнішнього і внутрішнього бюджетного контролю, як вже визнача-

лось, приводить до висновку про реалізацію контролюючими суб'єктами в бюджетному контролі двох основних функцій за допомогою спеціальних заходів. Перша функція пов'язана з економічними заходами, які надають діяльності підконтрольного суб'єкта необхідної організації, а друга функція пов'язана з правовими заходами, що використовуються для недопущення та подолання правопорушень у бюджетному процесі. Визначення методів бюджетного контролю, повноваження на проведеннях яких повинно бути притаманно органам загального і спеціалізованого бюджетного контролю, тобто державний фінансовий аудит, аналіз, оцінка, вивчення, звітність, націлене саме на оптимізацію бюджетної діяльності, пошук фінансових резервів і недопущення правопорушень в бюджетному процесі. Організація внутрішнього бюджетного контролю також спирається на економіко-правові заходи, які у підконтрольних суб'єктів повинні створювати умови ефективної діяльності в бюджетному процесі, тобто виконувати саме запобіжну правопорушенням функцію бюджетного контролю. Для подолання негативних явищ у бюджетному процесі та недопущення їх в майбутньому потрібно впорядкувати заходи примусу, що застосовуються до учасників бюджетного процесу за вчинені ними бюджетні правопорушення. Отже, відповідальність за порушення в бюджетному процесі пов'язана з визначенням покараних заходів за бюджетні правопорушення у вигляді саме фінансових санкцій і прав контролюючих суб'єктів на застосування до порушників цих заходів, а також процедури реалізації цих прав.

До недоліків чинного законодавства з бюджетного контролю, безумовно, належить те, що Рахункова палата, як головний орган фінансового і бюджетного контролю, не визначається в БКУ як суб'єкт, що має право на застосування фінансових санкцій за бюджетні правопорушення. Проте, повноваження, що надаються ст.110 БКУ, а також законом «Про

Рахункову палату», потребують результативності контролю і шляхом встановлення права Рахункової палати на примусові заходи в процесі контролю. Стандарт Рахункової палати, що визначає Порядок підготовки і проведення перевірок та оформлення їх результатів надає право працівникам Рахункової палати складати протокол про адміністративне правопорушення і обов'язки щодо інформування правоохоронних органів в наслідок бюджетного правопорушення, а також вимагати від посадових осіб об'єкта перевірки усунення правопорушення і відшкодування заподіяної шкоди [7]. Отже, надане право доцільно поширити і на складання акту ревізії, або протоколу про бюджетне правопорушення.

Для удосконалення механізму відповідальності в бюджетному процесі і бюджетного контролю в цілому, на нашу думку, потрібно визначити:

- види бюджетних правопорушень по визначеним критеріям;
- види і заходи юридичної відповідальності за бюджетні правопорушення;
- фінансові санкції, як захід притягнення до фінансово-правової відповідальності за бюджетні правопорушення;
- права та обов'язки посадових осіб контролюючих органів по притягненню до відповідальності за бюджетні правопорушення;
- права та обов'язки посадових осіб підконтрольних органів;
- процедуру притягнення до відповідальності за бюджетні правопорушення;
- процедуру відшкодування збитків, заданих бюджету;
- відповідальність контролюючих органів за неналежне виконання власних обов'язків.

Для подолання негативних явищ у процедурі складання, розгляду, затвердження, виконання, а також розгляду і затвердження звітності про виконання бюджетів, які складають бюджетну систему України, необхідним є подальше удосконалення бюджетного законодавства, яке не тільки здатне оптимізувати

механізм бюджетного контролю, але й надати йому новий багаторівневий та багатофункціональний зміст, забезпечити єдність бюджетних інтересів, стабільність й ефективність бюджетного процесу та розвиток державних фінансів. Рішення проблеми, вважаємо, знаходиться в розробці єдиного нормативного акту про державний фінансовий контроль, тому що всі вказані численні порушення мають спільний об'єкт порушень – державні фінанси. А наявність бюджетних порушень як найбільш вагомих серед фінансових, вимагає удосконалення не окремих складових елементів бюджетного контролю, або повноважень окремих контролюючих суб'єктів, а створення системи зовнішнього і внутрішнього бюджетного контролю, що потребує подальших змін в законодавстві, частково в БКУ, а також прийняття закону «Про державний контроль за дотриманням бюджетного законодавства та відповідальність за бюджетні правопорушення», проект якого вже тривалий час знаходиться на розгляді Верховної Ради України [8].

Примусові заходи, які передбачені в БКУ за бюджетні правопорушення, підлягають систематизації щодо визначення фінансових санкцій і процедури притягнення до фінансово-правової, адміністративної і кримінальної відповідальності. Визначення контролюючих суб'єктів, механізму притягнення до фінансово-правової відповідальності за наслідками ревізій та перевірок на підставі встановленого в акті ревізії (перевірки) або в протоколі про бюджетне правопорушення виду бюджетного правопорушення є одним із важливих напрямків удосконалення організаційно-правового забезпечення бюджетного контролю.

Для прозорості і гласності бюджетного процесу вважається за необхідне встановити в БКУ і в інших нормативно-правових актах обов'язки органів спеціалізованого бюджетного контролю щодо обов'язково інформування про результати проведення контрольних заходів органи загального бюджетного контролю і громадськість.

Визначення організаційно-правових засад юридичної відповідальності в бюджетному процесі є складовою нормативно-правового забезпечення контролю. Методологічні, організаційні і нормативно-правові підстави попередження і притягнення до відповідальності за бюджетні правопорушення доповнюють складові концепції державного бюджетного контролю, впровадження якої забезпечить механізм дієвого впливу контролюючих суб'єктів щодо дотримання законності в бюджетному процесі.

ЛІТЕРАТУРА

1. Бюджетний кодекс України : від 21.06.2001 р., № 2542–ІІІ // Офіційний вісник України. – 2001. – № 29. – Ст. 1291.
2. Бюджетний кодекс України : від 08.07.2010 р., № 2456-VI [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.nau.kiev.ua/druk.php>.
3. Постанова Кабінету Міністрів України «Про стан фінансово-бюджетної дисципліни, заходи щодо посилення боротьби з корупцією та контролю за використанням державного майна і фінансових ресурсів» : від 29.11.2006 р., № 1673 // Офіційний вісник України. – 2006. – № 49. – Ст. 3257 (із змінами).
4. Іванова І. М. Система відповідальності учасників бюджетного процесу в Україні потребує змін / І. М. Іванова // Фінансовий контроль. – 2008. – № 1. – С. 17–23.
5. Іванський А. Й. Фінансова-правова відповідальність: теоретичний аналіз: монографія / А. Й. Іванський. – Одеса : Юрид. літ-ра, 2008. – 504 с.
6. Другова Ю. В. Ответственность за нарушение бюджетного законодательства / Ю. В. Другова // Журнал российского права. – 2003. – № 3. – С. 18–26.
7. Постанова Колегії Рахункової палати України «Стандарт Рахункової палати «Порядок підготовки і проведення перевірок та оформлення їх результатів» : від 27.12.2004 р., № 28–6.

8. Проект Закону України «Про державний контроль за дотриманням бюджетного законодавства та відповідальність за бюджетні правопорушення»: (від 17.03.2003 р., реєстр. № 3242 /

автори Янукович В. Ф. ; Кабінет Міністрів України) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://gcka2.rada.gov.ua.1pls/zweb.n/webprac4_1.

Гетманець О. П. До питання відповідальності за порушення бюджетного законодавства / О. П. Гетманець // Форум права. – 2011. – № 1. – С. 206–210 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.nbuv.gov.ua/e-journals/FP/2011-1/11goppbz.pdf>

Показано, що визначення організаційно-правових засад юридичної відповідальності в бюджетному процесі є складовою нормативно-правового забезпечення контролю. Встановлено, що методологічні, організаційні і нормативно-правові підстави попередження і притягнення до відповідальності за бюджетні правопорушення доповнюють складові концепції державного бюджетного контролю, впровадження якої забезпечить механізм дієвого впливу контролюючих суб'єктів щодо дотримання законності в бюджетному процесі.

Гетманець О.П. К вопросу ответственности о нарушении бюджетного законодательства

Показано, что определение организационно-правовых основ юридической ответственности в бюджетном процессе есть составной нормативно-правового обеспечения контроля. Установлено, что методологические, организационное и нормативно-правовые основания предупреждения и привлечения к ответственности за бюджетные правонарушения дополняют составные концепции государственного бюджетного контроля, внедрение которой обеспечит механизм действенного влияния контролирующих субъектов о соблюдении законности в бюджетном процессе.

Getmanetc O.P. To Question of Responsibility on Infringement of the Budgetary Legislation

It is shown that definition of organizational-legal bases of legal responsibility in budgetary process is compound is standard-legal maintenance of the control. It is established that methodological, organizational and it is standard-legal ground preventions and bringing to account for budgetary offences supplements compound concepts of the state budgetary control which introduction will provide the mechanism of effective influence of supervising subjects about legality observance in budgetary process.