

УДК 346.51

Проблеми юридичної відповідальності органів та посадових осіб селищних рад у галузі бюджетної діяльності

Тесля Л.В.,

кандидат юридичних наук,

викладач кафедри правознавства

Одеського національного економічного університету

Стаття присвячена дослідженню сутності юридичної відповідальності органів та посадових осіб селищних рад у галузі бюджетної діяльності. Проаналізовано підходи окремих вчених щодо визначення заходів впливу за вчинені порушення бюджетного законодавства. Автор акцентує увагу на розробці нормативно-правового акту, який би систематизував бюджетні правопорушення та механізм відповідальності за їх вчинення.

Ключові слова: юридична відповідальність, бюджетні правопорушення, фінансово-правові санкції, селищний бюджет

Статья посвящена исследованию сущности юридической ответственности органов и должностных лиц поселковых советов в сфере бюджетной деятельности. Проанализированы подходы некоторых ученых относительно определения мер влияния за совершенные нарушения бюджетного законодательства. Автор акцентирует внимание на разработке нормативно-правового акта, который бы систематизировал бюджетные правонарушения и механизм ответственности за их совершение.

Ключевые слова: юридическая ответственность, бюджетные правонарушения, фінансово-правовые санкции, поселковый бюджет

The article is devoted to the research related to the substance of authorities and village council officials responsibility in regards to the budget activity. The author analyzes the approaches of some scholars related to the determination of

actions for budget law violation. The author makes a special emphasis on legal act, which would define budget violations and legal ramifications of such violations.

Keywords: legal responsibility, budget violation, financial and legal sanctions, village budget.

Постановка проблеми. Конституція України (ст.ст.5,7) визнає і гарантує місцеве самоврядування, яке є однією з основних форм здійснення безпосередньої влади народу, правом територіальної громади на самостійне вирішення питань місцевого значення. Однак, реальність функціонування місцевого самоврядування та реалізація інтересів населення відповідної території, неможлива без достатніх фінансових ресурсів, які необхідні для вирішення проблем певної території. Забезпечення належної дисципліни учасниками відносин у галузі муніципальних фінансів та законодавчо закріплений інститут юридичної відповідальності органів та посадових осіб селищних рад у бюджетній сфері є запорукою захисту інтересів територіальної громади, і, як слідство, перспектив її розвитку. Тому визначена проблема є досить актуальною і важливою.

Стан дослідження. Проблемам юридичної відповідальності у бюджетному процесі присвячені праці Д.А.Бекерської[1], А.Й. Іванського[2], Р.А.Усенко[5], І.А.Сікорської[13]. Дослідження вчених розвинули й оновили фінансово-правову науку, зокрема, розпочались ґрунтовні дослідження питань процесу притягнення суб'єктів до фінансово-правової відповідальності, особливого порядку застосування до них заходів цієї відповідальності. Однак, у фінансово-правовій літературі не приділяється достатньо уваги правопорушенням та відповідальності у сфері бюджетної діяльності органів та посадових осіб селищних рад. На законодавчому рівні також виникають певні протиріччя. Бюджетна практика свідчить про декларативний характер норм та фактично безвідповідальність за порушення строків та процедури бюджетного процесу[7,с.17]. Отже, доцільність дослідження цієї проблеми викликана як теоретичною, так і нормативно-правовою невизначеністю. Тому, **мета** статті –

дослідити на підставі теоретичних положень та чинних нормативно-правових актів проблеми юридичної відповідальності за вчинені порушення бюджетного законодавства органами та посадовими особами селищних рад.

Виклад основного матеріалу. У фінансово-правовій літературі не приділяється достатня увага правопорушенням у сфері місцевих бюджетів і відповідальності за їх вчинення, а також процедурі правозастосовчої діяльності з дотриманням певного процедурно-процесуального порядку. Дослідження цієї проблеми здійснюється в межах науки фінансового права, адже бюджетні правовідносини в теорії фінансового права виділяються як його підгалузь. Тому досліджувана проблема вивчалась в межах фінансово-правової відповідальності.

Наперед усього, автору треба визначитись з поняттям фінансово-правової відповідальності. Юридична і фінансова відповідальність співвідносяться між собою як категорії роду і виду. Разом з тим, розгляд юридичної відповідальності у фінансовому аспекті полягає у специфіці фінансових правовідносин [6,с.65].

В теорії держави і права визначається поняття юридичної відповідальності. Так, юридична відповідальність - це передбачена законом вид і міра обов'язку правопорушника потерпати від примусового державновладного позбавлення благ психологічного, організаційного або майнового характеру у правовідносинах, що виникають між ним і державною із факту правопорушення. Ознаками юридичної відповідальності виступають: факт правопорушення; обов'язок особи зазнавати конкретні вид і міру позбавлення певних благ за свою провину, що здійснюється компетентним органом відповідно до санкцій норми права; результат винного протиправного діяння, що знаходить свою реалізацію у відповідних процесуальних формах у процесі правозастосовчої діяльності з дотриманням певного процедурно-процесуального порядку і форм, встановлених законом [4,с.471].

Фінансово-правова відповідальність, включаючи всі ознаки вищезазначеної і ґрунтуючись на загальних засадах юридичної відповідальності, має свою

специфіку. Її особливість проявляється в позбавленні саме майнового (матеріального) характеру, настає саме за фінансове правопорушення, пов'язана із застосуванням санкцій фінансово-правових норм, реалізується у особливій процесуальній формі [2,с.41].

На думку таких науковців, як О.А.Музика[3,с.65], Р.А.Усенко[5,с.67] заходи превентивного характеру, які застосовуються до порушників бюджетного законодавства, є фінансово-правовими санкціями. Під фінансово-правовими санкціями слід розуміти обов'язкові структурні елементи норми фінансового права, що мають майновий характер, забезпечені примусовою силою держави, застосовуються в спеціальному процесуальному порядку уповноваженими на це державними органами та їх посадовими особами у випадку винного невиконання або неналежного виконання (тобто у випадку скоєння правопорушення) суб'єктом фінансової діяльності – фізичною чи юридичною особи – вимог законодавства про акумуляцію, розподіл, використання централізованих і децентралізованих фондів грошових коштів, з метою відшкодування недоотриманих бюджетом і позабюджетними фондами грошових коштів, а також покарання порушників[2,с.322].

Законодавство України у сфері правового регулювання фінансової діяльності органів місцевого самоврядування закріплює за ними достатній ряд прав та обов'язків. Так, ст. 61 Закону України «Про місцеве самоврядування» закріплює право органів місцевого самоврядування самостійно розробляти, затверджувати та виконувати відповідні бюджети. Ст. 63 вищезазначеного закону гарантує право на власні джерела та закріплені законом загальнодержавні податки, збори та платежі, а також визначає напрями їх використання. Ст. 65 цього ж Закону та ст. 78 Бюджетного Кодексу (надалі – БКУ) закріплює право на використання доходів, додатково одержаних в процесі виконання місцевих бюджетів, тобто перевищення доходів над видатками, що утворюються в результаті збільшення надходжень до бюджету чи економії по видатках, за рішенням відповідної ради. Згідно із найважливішими питаннями місцевого значення, що визначаються ст.143

Конституції України, встановлення і відміна місцевих податків та зборів, також покладається на органи місцевого самоврядування.(ст. 69 ЗУ «Про місцеве самоврядування»).

Відповідно до ст. 10 Закону «Про місцеве самоврядування» селищні ради є представницькими органами територіальних громад, тобто виступають як носії прав мешканців селища. За селищними радами законом закріплено затвердження селищного бюджету, внесення до нього змін, затвердження звіту про його виконання. Тому вони є повноправними суб'єктами фінансового процесу, який неможливий без механізму правового впливу на фінансові відносини, а саме інституту фінансової відповідальності. До органів та посадових осіб, які наділені бюджетними повноваженнями згідно Закону, також відносяться: виконавчі органи селищних рад щодо складання проекту селищного бюджету, подання селищного бюджету на затвердження відповідної ради, забезпечення виконання бюджету, здійснення в установленому порядку фінансування видатків з селищного бюджету, щоквартальне подання раді письмових звітів про хід і результати виконання бюджету; постійні комісії селищних рад щодо попереднього розгляду проекту бюджету, попередній розгляд звіту про виконання селищного бюджету; голова відповідної селищної ради, який наділений повноваженнями як розпорядник бюджетних, позабюджетних цільових (у тому числі валютних) коштів, також забезпечує підготовку на розгляд ради проектів селищного бюджету та звіту про його виконання, підписує рішення ради та її виконавчого комітету (в тому числі рішення про селищний бюджет).

Як переконуємось, основний обсяг самоврядних повноважень покладено на ради — представницькі органи місцевого самоврядування та їхні виконавчі органи (на рівні села, селища та міста), які розробляють, забезпечують підготовку до розгляду, затверджують програми соціально-економічного та культурного розвитку, місцеві бюджети відповідних адміністративно-територіальних одиниць, а відтак, є відповідальними за задоволення інтересів як окремого індивіда, так і конкретної територіальної громади в цілому.

У ст. 117 БКУ йдеться про заходи впливу за порушення бюджетного законодавства. Чи можна вважати такі заходи мірою юридичної відповідальності? На думку Л.К.Воронової, ні. Адже відповідальність є наслідком вчинення правопорушення. Стаття 92 Конституції України закріплює: засади цивільно-правової відповідальності; діяння, які є злочинами, адміністративними або дисциплінарними правопорушеннями, та відповідальність за них визначаються виключно законами України. Бюджетна відповідальність Основним законом не передбачена. Ст. 111 Податкового кодексу виділяє фінансову відповідальність, що застосовується у формі штрафних (фінансових) санкцій(штрафів) та/або пені[11,с.557].

Заходи впливу, можна вважати, швидше, способами забезпечення належного виконання обов'язків учасником бюджетного процесу. На користь такої позиції свідчить і положення частини 1 ст.121 БКУ, де перераховуються види відповідальності посадових осіб. Згідно даної статті посадові особи, з вини яких допущено порушення бюджетного законодавства, несуть цивільну, дисциплінарну, адміністративну або кримінальну відповідальність згідно із законом. Порушення бюджетного законодавства, вчинене розпорядником чи одержувачем бюджетних коштів, може бути підставою для притягнення до відповідальності згідно із законами України його керівника чи інших відповідальних посадових осіб, залежно від характеру вчинених ними діянь.

Проте, посадових осіб зазначених органів до цивільно-правової відповідальності притягти неможливо, оскільки правопорушення носять публічний, а не приватно-правовий характер. Тому, цивільно-правова відповідальність у бюджетній сфері використовуватись не може. До того ж (також), кримінальна та адміністративна відповідальність носять характер персоніфікованої відповідальності. Селищного голову не можна з формально-юридичної точки зору залучити до кримінальної чи адміністративної відповідальності, оскільки рішення, як локальні правові акти повинні бути прийняті не їм безпосередньо, а представницьким органом. Представницький же орган також не є суб'єктом вищезазначеної відповідальності, тому що його

рішення приймаються колегіально. Механізм же настання кримінальної чи адміністративної відповідальності депутатів селищної ради за прийняті рішення непередбачений[9,с.168]. В законодавстві не вироблений реальний механізм залучення до відповідальності колегіальних органів за бюджетні правопорушення.

Порушення бюджетного законодавства відносимо до фінансово-правових санкцій, які мають колективно-майновий характер, повертаються на колективний прибуток та майно[6,с.24].

Наявність у БКУ норм, що регулюють відповідальність за порушення бюджетного законодавства, є позитивним моментом. Однак, спроба законодавця узагальнити та кодифікувати норми у галузі відповідальності за бюджетні правопорушення, призвела до певних протиріч. Так, Стаття 116 БКУ закріплює поняття порушення бюджетного законодавства, а саме, це дія або бездіяльність учасника бюджетного процесу, що призвела до порушення встановлених БКУ чи іншим бюджетним законодавством норм щодо складання, розгляду, затвердження, внесення змін, виконання бюджету та звітування про його виконання. Дія або бездіяльність утворюють об'єктивну сторону бюджетного правопорушення, тобто ті його ознаки, що характеризують саме поведінку учасників бюджетного процесу. Наприклад, нецільове використання бюджетних коштів, вчиняються активними діями. Суб'єктами даного правопорушення виступають учасники бюджетного процесу, тобто органи і посадові особи селищних рад, наділені бюджетними повноваженнями. Об'єктом бюджетного правопорушення є бюджетна система України, бюджетний процес на рівні держави та на місцях і міжбюджетні відносини.

Можна дійти висновку, що кожна бюджетно-правова норма, що регулює правила здійснення бюджетного процесу на різних стадіях, у випадку її порушення, є нормою, яка одночасно визначає також і склад бюджетного правопорушення.

Однак, при визначенні поняття «бюджетне правопорушення», законодавець не вирішив деякі проблеми. Так, наприклад, за межами визначення залишилися вказівки на суб'єктивну сторону бюджетного правопорушення, тобто, на те, чи є обов'язковою наявність вини правопорушника, а також яка її форма; не передбачені конкретні санкції за кожне правопорушення; відсутні систематизовані правила провадження у справах про бюджетні правопорушення.

БКУ не містить норм з вичерпним переліком бюджетних правопорушень. Адже, формування переліку діянь, що можуть бути визнані як бюджетні правопорушення, є обов'язковим. До речі, актуальною є класифікація бюджетних правопорушень, підставою якої є встановлення відповідальності органів та посадових осіб селищних рад за бюджетні правопорушення, що передбачені БКУ, КупАП, ККУ у спеціальному правовому акту.

Згідно зі ст. 115 Бюджетного кодексу України, контроль за відповідністю бюджетному законодавству показників затверджених бюджетів, розпису бюджету, кошторисів бюджетних установ та інших документів, які використовуються у бюджетному процесі, здійснюється районними державними адміністраціями - щодо селищних бюджетів та бюджетів їх об'єднань, що створюються згідно із законом; виконавчими органами міських рад - щодо бюджетів районів у містах, сіл, селищ чи міст районного значення, що входять до складу цих міст.

Виконавчими органами селищних рад є виконавчі комітети, які наділені відповідно до ст. 28 ЗУ «Про місцеве самоврядування» повноваженнями контролю за відповідністю бюджетному законодавству України показників затверджених бюджетів, бюджетного розпису та бюджетних установ стосовно селищних бюджетів. Виконавчий орган селищної ради щоквартально подає раді письмовий звіт про хід і результати виконання бюджету; здійснює контроль за дотриманням зобов'язань щодо платежів до селищного бюджету на підприємства і організаціях; контроль проекту селищного бюджету при здійсненні фінансування видатків.

Отже, фактично, єдиними повноваженнями, законодавчо закріпленими щодо застосування фінансових санкцій в розумінні відповідного закону, наділені виконавчі органи селищних рад. Селищний голова, як вища посадова особа селищної ради та керівник представницького органу громади, фактично позбавлений будь-яких повноважень у сфері захисту фінансових прав та інтересів громади на стадії виконання бюджету, за винятком подання відповідних позовних заяв до підконтрольних суб'єктів. Органи селищних рад згідно з законодавством позбавлені можливості створювати компетентні органи щодо фінансового контролю за діяльністю фізичних та юридичних осіб-платників місцевих податків та зборів[8,с.24].

Висновки. Виходячи із вищевикладеного, для удосконалення механізму юридичної відповідальності органів та посадових осіб селищних рад в бюджетному процесі, необхідно доповнити Бюджетний кодекс України видами і заходами юридичної відповідальності за бюджетні правопорушення, класифіковані за єдиним критерієм; визначитись з поняттям фінансово-правової відповідальності за бюджетні правопорушення на законодавчому рівні; визначитись з фінансовими санкціями за бюджетні правопорушення органів і посадових осіб селищних рад; розробити нормативний акт щодо системи бюджетних правопорушень та процедури притягнення вищезазначених осіб до юридичної відповідальності у випадку їх вчинення.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Бекерская Д.А. Бюджетное право и бюджетный процесс в Украине: учебно-методическое пособие. – О.,Юридична література, 2004. – 208 с.
2. Іванський А.Й. Фінансово-правова відповідальність: теоретичний аналіз: монографія / Іванський А.Й. - О: Юридична література, 2008. - 504 с.
3. Музика О.А. Фінансове право: навч. посібник. / Музика О.А.. – К.: Видавець Паливода А.В., 2004. -220 с.

4. Скакун О.Ф. Теорія права і держави: Підручник. – К., Правова єдність, 2012. – 524 с.
5. Усенко Р.А. Фінансові санкції за законодавством України: монографія / Усенко Р.А. - К: Дакор КНТ, 2007. - 168 с.
6. Финансовое право: Учебник / [под ред. И.Н.Пахомова]. – Х. : Одиссей, 2003. – 448 с.
7. Іванова І.М. Система відповідальності учасників бюджетного процесу в Україні потребує змін / І.М. Іванова// Фінансовий контроль. – 2008. -№ 1. – с.17-23.
8. Іванський А.Й. Представницькі органи територіальних громад як правозастосовчі суб'єкти заходів фінансової відповідальності / А.Й.Іванський // Актуальні проблеми держави і права. - 2008. - № 39. - С. 20-26.
9. Бальцій Ю. Юридична відповідальність посадових осіб місцевого самоврядування в Україні / Ю.Бальцій // Доктринальное сопровождение юридической практики: история и современный опыт кафедры конституционного права. – О : Юридична література, 2007. – с.159-169.
10. Другова Ю.В. Ответственность за нарушение бюджетного законодательства Российской Федерации // Журнал российского права. – 2003. - № 3. - С. 18-26.
11. Бюджетний кодекс України: науково-практичний коментар / [под ред. Л.К.Воронової, М.П.Кучерявенка]. – Х. : Право, 2011. – 608 с.
12. Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні», прийнятий Верховною Радою України 21.05.1997 р. // ВВР України, 1997 р. № 24. – ст. 170.
13. Сікорська І.А. Правова відповідальність за порушення бюджетного законодавства: дисс. ...к.ю.н.: 12.00.07/ Сікорська І.А.. – Ірпінь, 2004. – 210 с.