

V. Khomutenko

Ph.D., Professor,

Odessa National Economic University, Odessa, Ukraine

A. Khomutenko

Ph.D., Associate Professor,

Odessa National Economic University, Odessa, Ukraine

**DIALECTICS LIABILITY FOR VIOLATION OF BUDGET
LEGISLATION IN UKRAINE**

Хомутенко В.П.

к.е.н., професор,

Одеський національний економічний університет, м. Одеса, Україна

Хомутенко А.В.

к.е.н., доцент,

Одеський національний економічний університет, м. Одеса, Україна

**ДІАЛЕКТИКА ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ ЗА ПОРУШЕННЯ
БЮДЖЕТНОГО ЗАКОНОДАВСТВА В УКРАЇНІ**

Проаналізовано стан бюджетної дисципліни в Україні. Виділено порушення бюджетного законодавства та охарактеризовано види юридичної відповідальності, що наступає за порушення бюджетного законодавства

Ключові слова: *бюджетні порушення, бюджетне законодавство, заходи впливу, відповідальність*

The budget discipline condition in Ukraine was analyzed. The violations of budget legislation were allocated. The types of legal liability for the violation legislation budget were described

Keywords: *budget violations, budget legislation, enforcement actions, responsibility*

Існування ефективної бюджетної системи не можливе за умов зростання кількості протиправних дій у бюджетній сфері, вчиняючи які учасники

бюджетних правовідносин посягають на суспільний добробут. Вітчизняним законодавством встановлено, що одним із принципів бюджетної системи є принцип цільового використання бюджетних коштів [1, ст.7]. Тобто, у випадку використання бюджетних коштів не на цілі, визначені бюджетними призначеннями та асигнуваннями, учасники бюджетного процесу порушують не лише законодавство, а й руйнують фундамент на якому збудовано бюджетну систему країни. У цьому зв'язку пріоритетного значення набуває оптимальний вибір засобів боротьби з такими діями, серед яких важливе значення мають засоби із притягнення до відповідальності суб'єктів, що їх вчинили.

Обсяги бюджетних порушень в Україні, відповідно до даних Рахункової палати, за період з 2004 по 2013 роки склали від 2,6% до 8,1% видатків Зведеного бюджету України. Максимальний обсяг незаконно та неефективно використаних коштів Зведеного бюджету виявлений у 2010 році у розмірі 30,5 млрд.грн. (рис. 2).

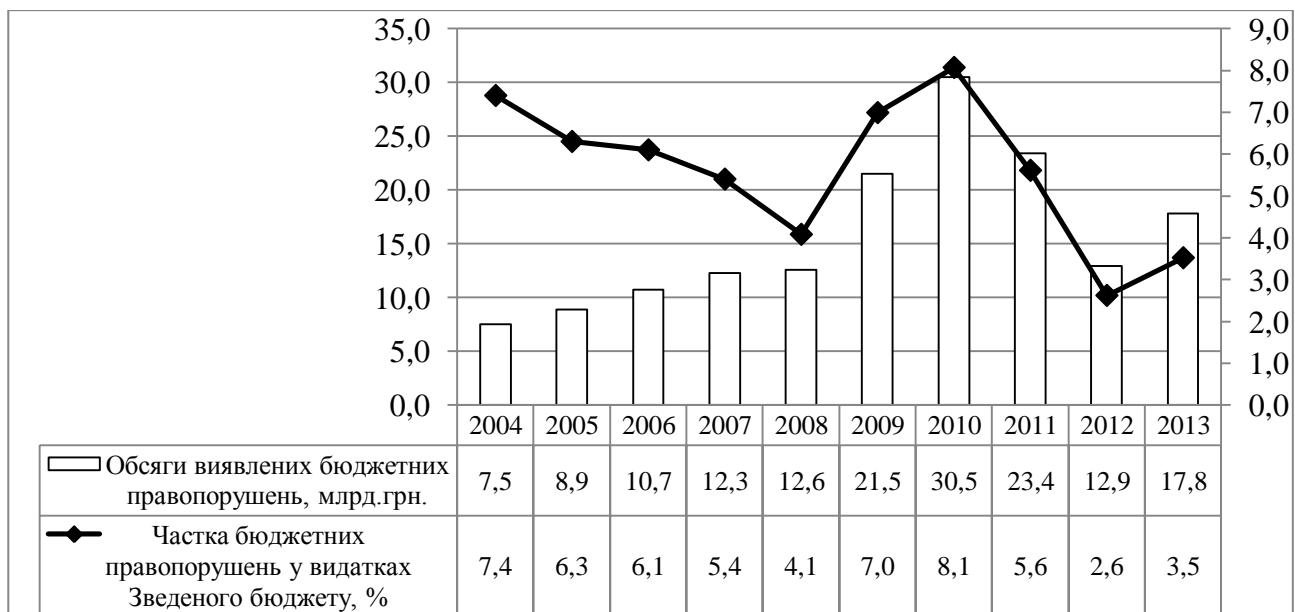


Рис. 1. Обсяг та частка виявлених Рахунковою палатою порушень бюджетного законодавства та неефективного використання бюджетних коштів [складено автором за даними 2, 3]

З рис. 1 видно, що у 2011 та 2012 роках відбулось скорочення виявлених Рахунковою палатою обсягів бюджетних порушень. Причинами такого

скорочення можуть бути внесені у 2010 році зміни до Конституції України, відповідно до яких звужено повноваження Рахункової палати (їх поновлено у вересні 2013 році). Крім того, з 2011 року відбулись зміни напрямків контрольно-перевірочної діяльності цього органу: акцент зроблено на перевірку виконання рішень контролюючого органу за раніше проведеними контрольними заходами [2]. Однак, найбільш значущим фактором, що міг слугувати зменшенню обсягу бюджетних правопорушень, було прийняття у 2010 році Бюджетного кодексу (вступив у дію з 2011 року), яким урегульовано бюджетні правовідносини в Україні у напрямку підвищення ефективності функціонування бюджетної сфери та удосконалення управління бюджетними ресурсами.

Одним із нововведень Бюджетного кодексу України (далі – БКУ) стала норма, якою регламентовано види основних порушень бюджетного законодавства. Такі порушення, в залежності від стадії бюджетного процесу, можна розділити на чотири групи (рис. 1). Зауважимо, що найбільш поширеними порушеннями, які виявляла Рахункова палата, зокрема, у 2013 році були:

- порушення бюджетного законодавства: планування з порушенням законодавства, використання бюджетних коштів без належних правових підстав та здійснення державних закупівель з порушенням законодавства;
- порушення, пов'язані з неефективним використанням коштів в наслідок прийняття необґрунтованих управлінських рішень (наприклад, коштів Пенсійного фонду України) [2].

За вчинені порушення, відповідно до норм БКУ, передбачено заходи впливу, що можуть застосовуватися до учасників бюджетного процесу. Серед таких заходів впливу, зокрема, виділено: зупинення операцій з бюджетними коштами та повернення до бюджету незаконно використаних бюджетних коштів [1, ст.117]. Зауважимо, що, якщо процедура зупинення бюджетних коштів у вітчизняному законодавстві достатньо чітко регламентована, то процедура повернення бюджетних коштів, використаних не за цільовим

призначенням, залишається не відпрацьованою. Так, зокрема, не достатньо чітко врегульовані питання повернення коштів у вигляді наданих субвенцій, які повністю використані або використані у попередніх бюджетних періодах [4]. Крім того, на нашу думку, при таких значних обсягах бюджетних порушень в Україні, одного лише «повернення» недостатньо.

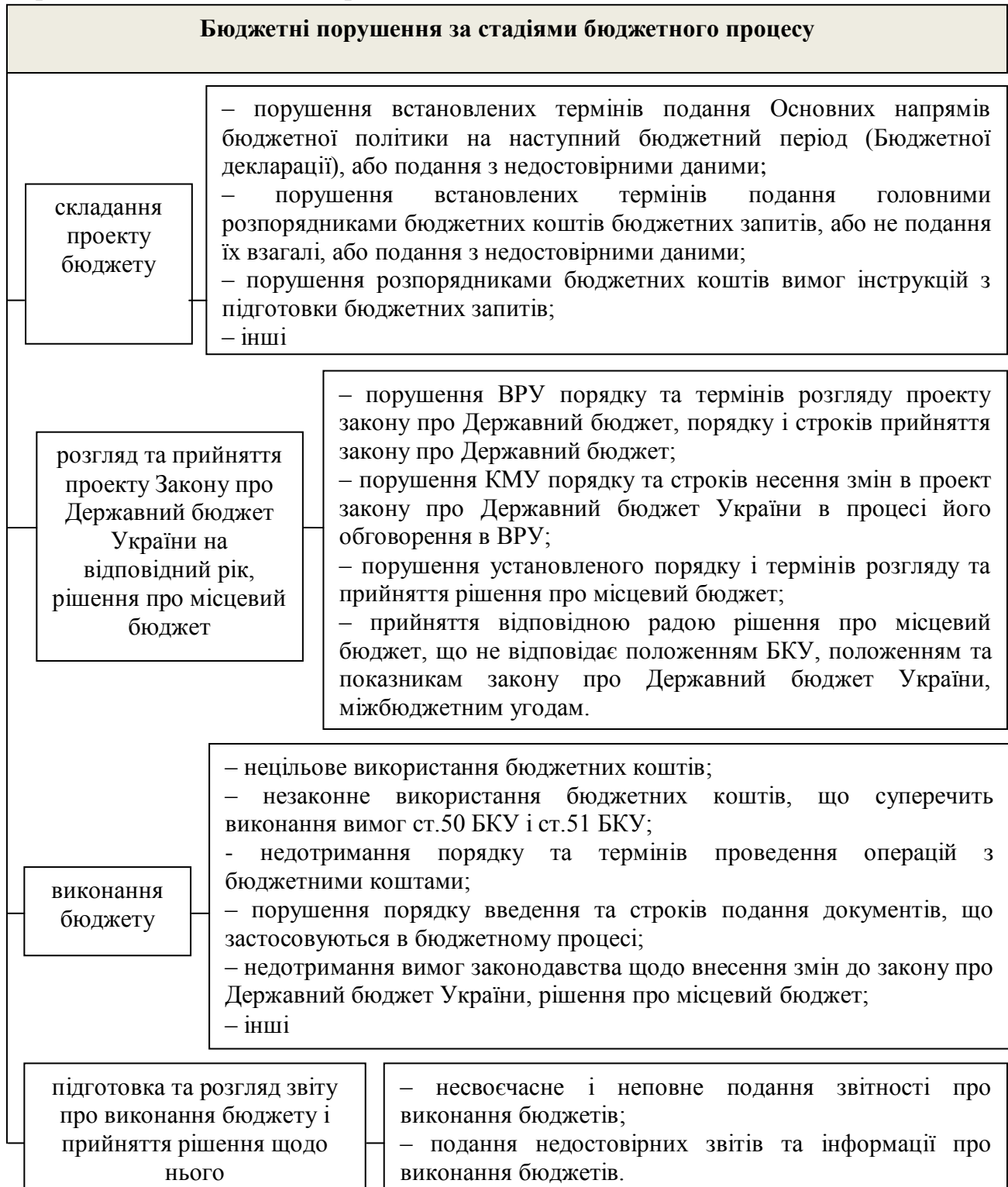


Рис. 1. Бюджетні порушення в залежності від стадії бюджетного процесу
[складено автором за даними 1, ст.116]

Протиправні дії відповідальних осіб учасників бюджетного процесу можуть призводити до значних втрат бюджету, тобто наносити шкоду (збитки) державі, суспільству. Так, лише сфера державних закупівель наносить державі шкоду (збитки) у розмірі від 10% до 15% видаткової частини Державного бюджету України [5]. Відшкодування такої шкоди (збитків) повинно бути беззаперечною реальністю. Зауважимо, що на сьогодні, спільним наказом Головного контрольно-ревізійного управління України (нині – Державна фінансова інспекція України), Міністерства внутрішніх справ України, Служби безпеки України та Генеральної прокуратури України «Про затвердження Порядку взаємодії органів державної контрольно-ревізійної служби, органів прокуратури, внутрішніх справ, Служби безпеки України» встановлено необхідність визначення розміру матеріальної шкоди (збитків), завданої відповідальною особою державі [6]. Під розміром матеріальної шкоди (збитків) у Наказі розуміють: «вартість втрачених активів або недоотриманих доходів, яка визначається за даними бухгалтерського обліку і фінансової звітності об'єкта контролю або експертною оцінкою та іншими визначеними законодавством способами». Тобто, протиправні дії учасників бюджетного процесу мають не лише теперішній, а й майбутній ефект (недоотримані доходи). Саме тому, вид відповідальності, до якої притягуються відповідальні особи, що вчинили протиправні дії, повинен залежати від матеріальної шкоди (збитків), нанесених державі.

Бюджетним кодексом України встановлено, що порушення бюджетного законодавства «може бути підставою для притягнення до відповідальності» розпорядників та одержувачів бюджетних коштів [1, ст.121]. Так, законодавчо передбачено, що за порушення бюджетного законодавства суб'єкти, що їх вчинили, можуть понести відповідальність зазначену у таблиці 1.

Слід враховувати, що за одне й те саме порушення бюджетного законодавства може бути передбачена як адміністративна, так і кримінальна відповідальність, в залежності від розмірів бюджетних коштів, які використано з порушення законодавства. Так, зокрема, за нецільове використання

бюджетних коштів не у великих розмірах наступає адміністративна відповідальність [10]. Таке порушення класифікують як адміністративне правопорушення. Однак, якщо розміри нецільового використання бюджетних коштів великі (в тисячу і більше разів перевищують неоподатковуваний мінімум доходів громадян) або особливо великі (в три тисячі і більше разів перевищують неоподатковуваний мінімум доходів громадян) – наступає кримінальна відповідальність, а порушення класифікується як злочин [11, ст.210, 211].

Таблиця 1

Види відповідальності за порушення бюджетного законодавства

Назва	Характеристика	Нормативний акт, який регулює порядок притягнення
цивільна відповідальність	це невігідні наслідки майнового характеру, що покладаються на особу, яка вчинила цивільне правопорушення, не виконала чи неналежно виконала зобов'язання або посягнула на абсолютні майнові чи особисті немайнові права чи блага інших осіб	Цивільний кодекс України (зокрема, глава 82) [7]
дисциплінарна відповідальність	це заходи, що застосовуються до працівника за порушення трудової дисципліни (у випадках, коли особа не підпадає під адміністративну або кримінальну відповідальність). Основними заходами стягнення є: доганата звільнення.	Кодекс законів про працю України [8] (зокрема, ст.147-152), Закон України «Про державну службу» [9]
адміністративна відповідальність	це невігідні наслідки матеріального характеру, які покладаються на особу, що посягає на громадський порядок, власність, права і свободи громадян, на встановлений порядок управління в результаті здійснення певних дій або бездіяльності (якщо таке порушення не підпадає під кримінальну відповідальність). Види адміністративних стягнень: попередження, штраф, оплатне вилучення предмета, конфіскація, позбавлення спеціального права, громадські роботи, виправні роботи, адміністративний арешт	Кодекс України про адміністративні порушення (зокрема, ст.164.12) [10]
кримінальна відповідальність	це невігідні наслідки для особи, що вчинила злочин, які полягають у матеріальному відшкодуванні або у обмеженні прав і свобод, що індивідуалізується в обвинувальному вирокі суду і здійснюється спеціальними уповноваженими органами.	Кримінальний кодекс України (зокрема, ст. 210) [11]

Таким чином, вітчизняним законодавством встановлено заходи впливу, що застосовуються до розпорядників бюджетних коштів у випадку порушення ними законодавства та види юридичної відповідальності, до якої притягують уповноважених осіб. Однак, не чітко виписані межі відповідальності, не врегульований порядок притягнення до відповідальності відповідальних осіб, деякі правові норми мають бланкетний характер. Крім того, уповноважені органи державного фінансового контролю не наділені достатньо широким колом повноважень в частині застосування заходів впливу та притягнення до відповідальності. Так, зокрема, Рахункова палата, яка у разі виявлення за результатами контрольних заходів порушень бюджетного законодавства наділена лише повноваженням із передачі матеріалів таких заходів до правоохоронних органів [12]. Таким чином відбувається відстрочення термінів понесення відповідальності уповноваженими особами розпорядників та одержувачів бюджетних коштів.

З метою попередження порушень фінансової дисципліни учасниками бюджетного процесу необхідно розробити дієвий механізм протидії бюджетним правопорушенням. На нашу думку, в першу чергу варто здійснювати заходи з імплементації законодавства ЄС. Наприклад, зменшити обсяги бюджетних порушень при здійсненні державних закупівель можливо за рахунок адаптації вітчизняних нормативно-правових актів, що регулюють цю сферу, до діючих у країнах ЄС Директив (зокрема, Директиви 89/665/ЄЕС про засоби правового захисту в державному секторі ЄС та Директиви 92/13/ЄЕС про засоби правового захисту в секторі комунальних послуг ЄС).

Підсумовуючи усе вище зазначене, вважаємо, що першочерговим завданням органів управління (як на загальнодержавному, так і на місцевому рівні) є попередження (недопущення) порушень бюджетного законодавства. У цьому зв'язку важливого значення набувають заходи із створення ефективно функціонуючої системи бюджетного контролю та дієвого механізму притягнення до відповідальності порушників бюджетного законодавства.

Література:

1. Бюджетний кодекс України від 08.07.2010 р. № 2456-VI [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2456-17>
2. Річні звіти Рахункової палати [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.ac-rada.gov.ua/control/main/uk/publish/category/32826>
3. Річні звіти Державної казначейської служби України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://treasury.gov.ua/main/uk/doccatalog/list?currDir=146477>
4. Постанова КМУ «Про затвердження Порядку повернення бюджетних коштів до відповідного бюджету в разі їх нецільового використання» від 22.12.2010 р. № 1163 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1163-2010-%D0%BF>
5. Аналітична записка Національного інституту стратегічних досліджень при Президентові України «Подолання системної корупції у сфері державних закупівель» [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.niss.gov.ua/articles/1414/>
6. Наказ Голов КРУ, МВС України, СБУ та Генеральної прокуратури України «Про затвердження Порядку взаємодії органів державної контрольно-ревізійної служби, органів прокуратури, внутрішніх справ, Служби безпеки України» від 19.10.2006 р. № 346/1025/685/53 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/z1166-06>
7. Цивільний кодекс України від 16.01.2003р. № 435-IV [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/435-15>
8. Кодекс законів про працю України від 10.12.1971 р. № 322-VIII [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/322-08>
9. Закон України «Про державну службу» від 16.12.1993 р. № 3723-XII [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/3723-12>
10. Кодекс України про адміністративні порушення від 07.12.1984 р. № 8073-X [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/80731-10>
11. Кримінальний кодекс України від 05.04.2001 р. № 2341-III [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/2341-14>
12. Закон «Про Рахункову палату» від 11.07.1996 р. № 315/96-ВР [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/315/96-%D0%B2%D1%80>