



Цей проект фінансується
Європейським Союзом

"ЄС для підсилення державних фінансових систем
місцевих урядів"

Сервісний контракт № ENPI/2017/390-850



Україна

Технічний додаток 11

Огляд вітчизняного та світового досвіду

щодо відповідальності місцевих органів

влади за порушення бюджетного

законодавства

Компонент 1 «Удосконалення процесу бюджетування та обліку в органах місцевого самоврядування»

Підкомпонент 1.1 «Модернізація системи планування і виконання місцевих бюджетів»

Активність: 1.1.6 Аналіз законодавства та надання рекомендацій Міністерству фінансів України щодо його вдосконалення у частині посилення відповідальності місцевих органів влади за дотримання бюджетного законодавства

Дата: січень 2019 року

Зміст

1. Резюме	3
2. Основні результати та рекомендації	4
3. Висновки	9

1. Резюме

В Україні відповідальність за порушення бюджетного законодавства визначена Бюджетним кодексом України, проте деякі його норми мають зовнішні посилання і відображені за змістом у Цивільному кодексі України, Кодексі законів про працю України, законодавстві про державну службу, про органи місцевого самоврядування, Кодексі України про адміністративні порушення та Кримінальному кодексі України.

В умовах децентралізації бюджетної системи і розвитку міжбюджетних відносин суттєво підвищується рівень вимог до процедур виявлення бюджетних порушень та стає необхідним удосконалення законодавства в частині посилення відповідальності учасників бюджетного процесу, зокрема на місцевому рівні. При цьому особливої актуальності набувають питання розподілу відповідальності за дотримання бюджетного законодавства різних рівнів місцевої влади. На сьогоднішній день в бюджетному законодавстві України не визначено чітких механізмів та процедур відповідальності за дотримання бюджетного законодавства при здійсненні контрольних повноважень місцевих органів влади. Відтак це може призводити до суттєвих порушень, і як наслідок – до неефективного використання коштів місцевих бюджетів.

Досвід Польщі та Словаччини з питань функціонування бюджетної системи, розподілу відповідальності за дотримання бюджетного законодавства та підвищення ефективності формування місцевих бюджетів в умовах децентралізації є цікавим та корисним для України.

Так у законодавстві Польщі про місцеве самоврядування на рівні гмін, повітів та воєводств встановлені чіткі норми щодо повноважень між представницькими та виконавчими органами місцевої влади з питань формування та виконання бюджету, їх відповідальність за дотримання бюджетного законодавства, а також контрольні повноваження воєводи та регіональних рахункових палат. Як засвідчив аналіз законодавства України ці питання врегульовано недостатньо і досвід Польщі може допомогти їх унормувати більш якісно. На сьогоднішній день в Україні важливим напрямком удосконалення бюджетного процесу на місцевому рівні є налагодження конструктивної взаємодії між органами місцевого самоврядування та місцевими адміністраціями під час реалізації ними бюджетних повноважень, а також можливість залучення спеціального органу, який би контролював дотримання бюджетного законодавства. Як показує досвід Польщі така практика дозволяє суттєво підвищити рівень фінансового контролю, зменшити кількість бюджетних правопорушень та їх наслідки.

Зокрема у законодавстві про місцеве самоврядування України потрібно чітко розмежувати повноваження та відповідальність представницьких та виконавчих органів влади при формуванні та виконанні місцевих бюджетів усіх рівнів. При цьому потрібно встановити норми, згідно яких здійснюється контроль за дотриманням бюджетного законодавства при формуванні бюджету. Так у Польщі у складі місцевої ради створюються ревізійні комісії, які обов'язково висловлюють свою думку щодо підготовленого проекту бюджету, а також вносять до місцевої ради подання про затвердження чи незатвердження звіту про діяльність виконавчих органів місцевого самоврядування. Водночас при підготовці та затвердженні бюджету без згоди виконавчих органів місцева рада не може внести в проект бюджету зміни, які призводять до збільшення видатків без їх відповідного покриття в дохідній частині чи збільшення дохідної частини без одночасного визначення джерел цих доходів. Базуючись на законодавстві Польщі аналогічні норми доцільно запровадити й в Україні.

Органом, який здійснює контроль щодо бюджетів органів місцевого самоврядування Польщі є регіональні рахункові палати. Зокрема вони виконують важливі функції щодо здійснення оцінки (надання висновків) щодо здійснення місцевих запозичень, бюджетних рішень поданих до участі у конкурсах проектів місцевого самоврядування, звітів про хід виконання бюджету, висновків ревізійних комітетів органів місцевого самоврядування, поданих розрахунків до багаторічних фінансових прогнозів, програм капітального будівництва органів місцевого самоврядування. Таку процедуру оцінки (надання висновків) доцільно запровадити в Україні та покласти аналогічні функції на органи контролю, які здійснюють наглядові функції за дотриманням бюджетного законодавства в Україні. Це сприятиме посиленню відповідальності учасників бюджетного процесу за дотриманням законодавства, створить систему незалежного контролю та сприятиме ефективності використання бюджетних коштів місцевих бюджетів усіх рівнів.

В Словаччині основний розподіл повноважень за формування та виконання бюджетів місцевого самоврядування визначено у законах, що регулюють діяльність органів місцевого самоврядування на рівні громад та країв. Крім того тут визначені норми, якими запроваджено орган місцевого самоврядування відповідальний за організацію та здійснення контролю за дотриманням бюджетного законодавства. В Словаччині таку функцію виконує головний контролер самоврядування. Головний контролер громади та вищої територіальної одиниці (краю) обирається і відкликається відповідною радою. Його діяльність полягає в контролі

законності, ефективності, економічності та результативності при управлінні бюджетними ресурсами громади (краю), контроль над доходами, витратами та фінансовими операціями громади (краю), обробка скарг та клопотань, перевірка дотримання загальнообов'язкового законодавства.

Аналогічний орган, який би відповідав на рівні громади за організацію всебічного контролю за дотримання бюджетного законодавства доцільно запровадити в Україні. Це сприятиме посиленню відповідальності учасників бюджетного процесу за дотримання законодавства, створить ефективну систему контролю та сприятиме ефективності використання бюджетних коштів місцевих бюджетів.

Крім того, як і в Польщі, запроваджена практика, згідно якої обов'язково розробляються експертні висновки щодо проекту бюджету громади (краю), ще до його затвердження в раді. В Словаччині такі висновки має підготувати головний контролер самоврядування. Така практика дозволяє суттєво підвищити якість підготовки бюджетів органів місцевого самоврядування, зменшити кількість бюджетних правопорушень та їх наслідки.

Важливим розділом законодавства Словаччини є унормування відповідальності громади та вищої територіальної одиниці за шкоду, заподіяну органами місцевого самоврядування при здійсненні самоврядування. В окремому законі встановлено, що територіальне самоврядування несе відповідальність за шкоду, яка була заподіяна незаконним рішенням або неналежним адмініструванням. До випадків неналежного адміністрування відносяться: порушення зобов'язань щодо вчинення дій, порушення встановлених законодавством строків, бездіяльність органів самоврядування, невиправдана затримка у провадженні, інші незаконні втручання в права фізичних чи юридичних осіб. При цьому у справах про відшкодування збитків, завданих незаконним рішенням персональну відповідальність несе староста (мер) або голова самоврядного краю. Такі питання розглядаються в судовому порядку за визначеною в законодавстві процедурою. Як засвідчив аналіз законодавства України ці питання врегульовано недостатньо і досвід Словаччини може допомогти їх унормувати більш якісно.

2. Основні результати та рекомендації

Відповідальність місцевих органів влади за порушення бюджетного законодавства в Україні

В Україні відповідальність за порушення бюджетного законодавства визначена Бюджетним кодексом України, проте деякі його норми мають зовнішні посилання і відображені за змістом у Цивільному кодексі України, Кодексі законів про працю України, законодавстві про державну службу, про органи місцевого самоврядування, Кодексі України про адміністративні порушення та Кримінальному кодексі України.

Відповідальність за порушення бюджетного законодавства встановлена у статті 121 Бюджетного кодексу України¹, згідно з якою «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».

Цивільна відповідальність

Згідно Цивільного кодексу України² «учасниками цивільних відносин є: держава Україна, Автономна Республіка Крим, територіальні громади, іноземні держави та інші суб'єкти публічного права». При цьому, згідно ст. 170-172 Цивільного кодексу України, держава, Автономна Республіка Крим та територіальні громади у цивільних відносинах діють через органи державної влади, органи влади АР Крим, органи місцевого самоврядування в межах їхньої компетенції.

Органи місцевої влади, враховуючи специфіку та напрям діяльності, є учасниками договірних відносин із фізичними та юридичними особами, з приводу найму (оренди), позички, перевезення, які регулюються гл. 58, 60, 64 Цивільного кодексу України, що безпосередньо пов'язано із використанням бюджетних коштів та тендерними процедурами.

¹ <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2456-17/print>

² <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/435-15>

Таким чином правові основи акумуляції, перерозподілу та використання бюджетних ресурсів визначені бюджетним законодавством, однак при використанні бюджетних ресурсів органи місцевої влади є учасниками цивільних правовідносин і несуть відповідальність згідно норм Цивільного кодексу України.

Дисциплінарна відповідальність

Дисциплінарна відповідальність органів місцевої влади регламентується трудовим законодавством, законодавством про державну службу та про місцеве самоврядування. Відтак, особливості застосування дисциплінарної відповідальності закріплені у Кодекс законів про працю України³, у законі «Про державну службу»⁴ та у законі «Про місцеве самоврядування в Україні»⁵.

Кодекс законів про працю України визначає правові засади і гарантії здійснення громадянами України права на працю. Кодекс регулює трудові відносини всіх працівників, в т. ч. органів місцевої влади. Відтак порушення норм трудової дисципліни, які визначені відповідно до норм глави X Кодексу законів про працю України, поширюються і на органи місцевої влади та утворені ними структурні підрозділи.

Відповідно до закону «Про державну службу» до державних службовців, зокрема належать посадовці структурних підрозділів місцевих державних адміністрацій, апаратів місцевих державних адміністрацій та їх структурних підрозділів. До них застосовуються норми цього закону щодо дисциплінарної відповідальності. Так, законом «Про державну службу» передбачено, що за невиконання або неналежне виконання посадових обов'язків, визначених цим Законом та іншими нормативно-правовими актами у сфері державної служби, посадовою інструкцією, а також порушення правил етичної поведінки та інше порушення службової дисципліни державний службовець притягається до дисциплінарної відповідальності. До державних службовців застосовується один такі види дисциплінарного стягнення: зауваження; догана; попередження про неповну службу відповідність; звільнення з посади державної служби. Особливості їх застосування та інші засади дисциплінарної відповідальності державних службовців визначена у розділі VIII Закону.

У законі «Про місцеве самоврядування в Україні» зазначено, що органи місцевого самоврядування є юридичними особами і наділяються цим та іншими законами власними повноваженнями, в межах яких діють самостійно і несуть відповідальність за свою діяльність відповідно до закону. Органи та посадові особи місцевого самоврядування несуть відповідальність за свою діяльність перед територіальною громадою, державою, юридичними і фізичними особами. Органи та посадові особи місцевого самоврядування є підзвітними, підконтрольними і відповідальними перед територіальними громадами. Вони періодично, але не менш як два рази на рік, інформують населення про виконання програм соціально-економічного та культурного розвитку, місцевого бюджету, з інших питань місцевого значення, звітують перед територіальними громадами про свою діяльність. Органи та посадові особи місцевого самоврядування несуть відповідальність у разі порушення ними Конституції або законів України. Шкода, заподіяна юридичним і фізичним особам в результаті неправомірних рішень, дій або бездіяльності органів місцевого самоврядування, відшкодовується за рахунок коштів місцевого бюджету, а в результаті неправомірних рішень, дій або бездіяльності посадових осіб місцевого самоврядування - за рахунок їх власних коштів у порядку, встановленому законом.

Адміністративна відповідальність

Вичерпний перелік порушень бюджетного законодавства, за які передбачена адміністративна відповідальність, визначений у ст. 164¹² Кодексу України про адміністративні правопорушення⁶.

Кримінальна відповідальність

За деякі бюджетні правопорушення передбачена і кримінальна відповідальність. Згідно норм Кримінального кодексу України⁷ до можливих суб'єктів злочину відносять службових осіб, які постійно, тимчасово чи за спеціальним повноваженням здійснюють функції представників влади чи місцевого самоврядування, а також постійно чи тимчасово обіймають в органах державної влади, органах місцевого самоврядування, на підприємствах, в установах чи організаціях посади, пов'язані з виконанням організаційно-розпорядчих чи адміністративно-господарських функцій.

³ <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/322-08>

⁴ <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/889-19>

⁵ <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80>

⁶ <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/80731-10>

⁷ <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2341-14>

Відповідно до статті 210 Кримінального кодексу України нецільове використання бюджетних коштів службовою особою, а так само здійснення видатків бюджету чи надання кредитів з бюджету без встановлених бюджетних призначень або з їх перевищенням всупереч Бюджетного кодексу чи закону про Державний бюджет на відповідний рік, якщо предметом таких дій були бюджетні кошти у великих розмірах, караються штрафом від 100 до 300 неоподатковуваних мінімумів доходів громадян (від 1700 до 5100 грн.), або виправними роботами на строк до двох років, або обмеженням волі на строк до трьох років, з позбавленням права обіймати певні посади чи займатися певною діяльністю на строк до трьох років або без такого. Ті самі діяння, предметом яких були бюджетні кошти в особливо великих розмірах, або вчинені повторно, або за попередньою змовою групою осіб, караються обмеженням волі на строк від двох до п'яти років або позбавленням волі на строк від двох до шести років, з позбавленням права обіймати певні посади чи займатися певною діяльністю на строк до трьох років.

Також згідно із статті 211 Кримінального кодексу України видання службовою особою нормативно-правових актів, що зменшують надходження бюджету або збільшують витрати бюджету всупереч закону, якщо предметом таких дій були бюджетні кошти у великих розмірах, карається штрафом від 100 до 400 неоподатковуваних мінімумів доходів громадян (від 1700 до 6800 грн.), або виправними роботами на строк до двох років, або обмеженням волі на строк до п'яти років, або позбавленням волі на строк до чотирьох років, з позбавленням права обіймати певні посади чи займатися певною діяльністю на строк до трьох років. Ті самі дії, предметом яких були бюджетні кошти в особливо великих розмірах або вчинені повторно, караються позбавленням волі на строк від двох до шести років, з позбавленням права обіймати певні посади або займатися певною діяльністю на строк до трьох років.

Аналіз нормативно-правових актів дає змогу зробити висновок, що визначення порушень у сфері бюджетного законодавства окреслено у Бюджетному кодексі України, Кодексі України про адміністративні правопорушення та Кримінальному кодексі України. В інших розглянутих нормативно-правових актах наведені більш загальні підстави для виникнення відповідальності. В умовах децентралізації бюджетної системи і розвитку міжбюджетних відносин суттєво підвищується рівень вимог до процедур виявлення бюджетних порушень та стає необхідним удосконалення законодавства в частині посилення відповідальності учасників бюджетного процесу, зокрема на місцевому рівні. При цьому особливої актуальності набувають питання розподілу відповідальності за дотримання бюджетного законодавства різних рівнів місцевої влади. На сьогоднішній день в бюджетному законодавстві України не визначено чітких механізмів та процедур відповідальності за дотримання бюджетного законодавства при здійсненні контрольних повноважень місцевих органів влади. Відтак це може призводити до суттєвих порушень, і як наслідок – до неефективного використання коштів місцевих бюджетів. У цьому контексті особливий інтерес становить досвід Польщі та Словаччини, де в процесі приєднання до ЄС були здійснені радикальні зміни усієї системи публічного управління, які стосувалися як вищих органів державної влади, так і організації влади на місцях.

Досвід Польщі

В законодавстві Польщі щодо особливостей функціонування бюджетної системи, в нормативно-правових актах, які унормовують діяльність органів місцевого самоврядування на рівні гмін, повітів та воеводств, в спеціальному законодавстві про фінансовий контроль у сфері місцевих фінансів передбачені норми, що регулюють питання відповідальності місцевої влади за дотримання бюджетного законодавства. Крім того контрольні повноваження та відповідальність за законність дій у сфері фінансів органів місцевого самоврядування передбачені в Конституції Республіки Польща.

Передусім, в Конституції Республіки Польща⁸ передбачена пряма норма, згідно якої здійснюються контрольні повноваження та визначена відповідальність за законність дій (зокрема у сфері фінансів) органів місцевого самоврядування. Так у Конституції встановлено, що за діяльністю одиниць територіального самоврядування здійснюється нагляд щодо її законності. Органами, які здійснюють нагляд за діяльністю одиниць територіального самоврядування, є Голова Ради Міністрів і воеводи, а у сфері фінансових питань – регіональні рахункові палати (regionalna izba obrachunkowa).

В Законі⁹ «Про гмінне самоврядування» від 8 березня 1990 року передбачено ряд норм, якими врегульовані питання відповідальності за дотримання бюджетного законодавства при формуванні та виконанні бюджету гміни. Згідно цього Закону встановлено, що до виключних повноважень ради гміни належить прийняття бюджету гміни, обговорення звіту про виконання бюджету, а також прийняття рішень щодо затвердження чи

⁸ <https://www.sejm.gov.pl/prawo/konst/angielski/kon1.htm>

⁹ <http://prawo.sejm.gov.pl/isap.nsf/DocDetails.xsp?id=WDU19900160095>

незатвердження звіту правління з цього питання. Рада гміни здійснює контролюючі функції щодо діяльності віта, гмінних організаційних одиниць та допоміжних одиниць гміни і з цієї метою вона утворює ревізійну комісію. До складу ревізійної комісії входять депутати, представники всіх клубів, крім депутатів, які виконують функції, голови ради та його заступників. Принципи і порядок діяльності ревізійної комісії визначаються статутом гміни. Одним з завдань ревізійної комісії є підготовка висновку щодо бюджету гміни. Аналогічні норми щодо відповідальності за дотримання бюджетного законодавства при формуванні та виконанні бюджету повіту встановлені Законом¹⁰ «Про самоврядування в повіті» від 5 червня 1998 року.

Законом¹¹ «Про воєводське самоврядування» від 5 червня 1998 року унормовано повноваження органів місцевої влади на рівні воєводства та запроваджено окремі норми щодо відповідальності за дотримання бюджетного законодавства.

Основним законом, в якому унормовані особливості функціонування бюджетної системи Польщі є Закон¹² «Про публічні фінанси» від 27 серпня 2009 року. Він охоплює правові норми, що регулюють відносини у сфері державних та місцевих фінансів, а також функціонування цільових фондів. Закон містить матеріальні та процесуальні норми, що регулюють бюджетні відносини. Відповідно до Закону, відповідальність місцевої влади за дотримання бюджетного законодавства передбачена на усіх стадіях бюджетного процесу. При цьому значна роль у здійсненні контролю з цього питання надається регіональним рахунковим палатам. Їх діяльність керується окремими нормативними актами, однак у Законі «Про публічні фінанси» продубльовано ряд норм, які покликані забезпечити контроль за дотриманням бюджетного законодавства при формуванні та виконанні бюджетів місцевого самоврядування. Зокрема, передбачено, що при складанні довгострокового фінансового прогнозу органи місцевого самоврядування повинні отримати висновок регіональної рахункової палати щодо підготовленого проекту документу. При цьому у разі отримання негативного висновку цей документ повинен бути допрацьований. Висновок рахункової палати є обов'язковим документом для прийняття рішення щодо затвердження довгострокового фінансового прогнозу органів місцевого самоврядування. Аналогічна процедура передбачена і при затвердженні рішення про бюджет місцевого самоврядування - висновок регіональної рахункової палати обов'язково оприлюднюється та враховується.

Закон¹³ «Про регіональні рахункові палати» було затверджено 7 жовтня 1992 року і з того часу почали функціонувати регіональні рахункові палати в Польщі. Регіональні рахункові палати були створені як органи, які здійснюють нагляд і контроль фінансової діяльності та виконання соціальних замовлень одиниць територіального самоврядування, а також як органи, які надають інформацію та організують навчання з питань бюджету. Ці організації не є елементом організаційної системи територіального самоврядування, а є спеціальною державною організацією, що здійснює зовнішній контроль по відношенню до органів і одиниць територіального самоврядування. Палати є державними бюджетними організаціями. В результаті адміністративної реформи 1999 року в Польщі діє 16 палат – по одній на кожне воєводство. Регіональні рахункові палати виконують функції: нагляду; контролю; оцінки; інформативно-навчальної діяльності; прийняття рішень першої інстанції з питань порушення дисципліни в сфері публічних фінансів.

У Польщі окремим Законом врегульовані питання відповідальності за порушення бюджетного законодавства – це Закон¹⁴ «Про відповідальність за порушення дисципліни у сфері публічних фінансів» від 17 грудня 2004 року. Закон визначає принципи та обсяг відповідальності за порушення фінансової дисципліни у сфері публічних фінансів, компетенцію органів та особливості провадження справ, що стосуються порушень фінансової дисципліни. Органом, який здійснює контроль щодо бюджетів органів місцевого самоврядування Польщі є регіональні рахункові палати. Зокрема вони виконують важливі функції щодо здійснення оцінки (надання висновків) щодо:

- можливості здійснення/погашення позик або випуску цінних паперів органами місцевого самоврядування;
- бюджетних рішень поданих до участі у конкурсах проектів місцевого самоврядування;
- звітів органів місцевого самоврядування про хід виконання бюджету на перше півріччя;

¹⁰ <http://prawo.sejm.gov.pl/isap.nsf/DocDetails.xsp?id=WDU19980910578>

¹¹ <http://prawo.sejm.gov.pl/isap.nsf/DocDetails.xsp?id=WDu19980910576>

¹² <http://prawo.sejm.gov.pl/isap.nsf/DocDetails.xsp?id=WDU20091571240>

¹³ <http://prawo.sejm.gov.pl/isap.nsf/DocDetails.xsp?id=WDU19920850428>

¹⁴ <http://prawo.sejm.gov.pl/isap.nsf/DocDetails.xsp?id=WDU20050140114>

- річних звітів про виконання бюджету, пояснень до них та інформації про стан майна підрозділів місцевого самоврядування;
- висновків ревізійних комітетів органів місцевого самоврядування;
- поданих розрахунків до багаторічних фінансових прогнозів;
- програм капітального будівництва органів місцевого самоврядування.

Таку процедуру оцінки (надання висновків) доцільно запровадити в Україні та покласти аналогічні функції на органи контролю, які здійснюють наглядові функції за дотриманням бюджетного законодавства в Україні. Це сприятиме посиленню відповідальності учасників бюджетного процесу за дотримання законодавства, створить систему незалежного контролю та сприятиме ефективності використання бюджетних коштів місцевих бюджетів усіх рівнів.

Крім того в Польщі запроваджена практика, згідно якої проект ухвали про місцевий бюджет разом із інформацією про стан комунального майна і прогнозованими даними про муніципальний борг виконавчий орган місцевого самоврядування подає до представницького органу місцевого самоврядування. При цьому другий примірник такого пакета документів надсилають до регіональної рахункової палати для здійснення відповідної експертизи. Виконавчий орган місцевого самоврядування зобов'язаний представити органу місцевого самоврядування висновок регіональної рахункової палати ще до моменту затвердження бюджету. Якщо цей висновок є негативним, то бюджет повинен бути доопрацьований і лише після цього може бути затвердженим. В умовах децентралізації бюджетної системи і розвитку міжбюджетних відносин суттєво підвищується рівень вимог до процедур виявлення бюджетних порушень та стає необхідним удосконалення законодавства в частині посилення відповідальності учасників бюджетного процесу, зокрема на місцевому рівні. За таких умов досвід Польщі щодо додаткової перевірки бюджету на стадії його складання доцільно було б запозичити й Україні.

Досвід Словаччини

Словаччина менш ніж два десятиліття назад, взагалі не мала інститутів місцевого самоуправління, а фінансові ресурси і більшість повноважень концентрувалися в рівні державної влади. Централізована система мала наслідком асиметричність розподілу ресурсів між різними регіонами, інертність економічної політики місцевої влади, низьку ефективність використання бюджетних коштів, лобізм та високий рівень корупції.

Після створення незалежної Словацької республіки, країна переглянула співвідношення розподілу повноважень, відповідальності та фінансів між різними рівнями влади. Завдяки комплексу реформ, місцево самоврядування отримало реальну владу і достатні фінансові ресурси для своєї діяльності, що сприяло значному підвищенню ефективності бюджетної системи. Це дозволило відчутно мінімізувати комплекс вищезазначених проблем та створити умови для якісного динамічного економічного підйому країни. При цьому пошук шляхів підвищення ефективності контролю та відповідальності за дотримання бюджетного законодавства органів та посадових осіб на рівні місцевої влади Словаччини є унікальним та може бути корисним для України.

Система публічних фінансів Словаччини регулюється низкою законів та методичних вказівок, що охоплює фрагментарно найважливіші аспекти галузі. В цих документах, а також, в нормативно правових актах, які унормовують діяльність органів місцевого самоврядування на рівні громад та країв передбачені норми, що регулюють питання відповідальності місцевої влади за дотримання бюджетного законодавства.

Так в Законі¹⁵ «Про самоврядування на рівні громади» від 6 вересня 1990 року 369/1990 Zb.z передбачено ряд норм, якими врегульовані питання відповідальності за дотримання бюджетного законодавства при формуванні та виконанні бюджету громади. Окремі норми щодо розподілу відповідальності при формуванні та виконанні бюджету на рівні краю встановлені Законом¹⁶ «Про самоврядування вищих територіальних одиниць (крайове самоврядування)» від 27 липня 2001 року 302/2001 Z. z. Основним законом, в якому унормовані правила управління бюджетом на рівні громади та вищої територіальної одиниці є Закон¹⁷ «Про фінансові правила місцевого самоврядування» від 23 вересня 2004 року № 583/2004 Z. z. Він охоплює правові норми, що регулюють відносини між державою і бюджетами самоврядування, відносини між бюджетами громад та бюджетами вищих територіальних одиниць, розкриває принципи та особливості бюджетного процесу, порядок складання та затвердження бюджетів місцевого самоврядування. Законом¹⁸ «Про бюджетну відповідальність»

¹⁵ <http://www.zakonypreludi.sk/zz/1990-369#f1898366>

¹⁶ <http://www.zakonypreludi.sk/zz/2001-302>

¹⁷ <http://www.zakonypreludi.sk/zz/2004-583>

¹⁸ <http://www.zakonypreludi.sk/zz/2011-493>

від 22 грудня 2011 року 493/2011 Z. z. врегульовано створення і функціонування Ради з фінансової відповідальності, правила щодо бюджетної відповідальності та правила бюджетної прозорості. Законом¹⁹ «Про відповідальність за шкоду, заподіяну державною владою» від 28 жовтня 2003 року 514/2003 Z. z., зокрема, визначена відповідальність громади та вищої територіальної одиниці за шкоду, заподіяну органами місцевого самоврядування при здійсненні самоврядування.

Основний розподіл повноважень за формування та виконання бюджетів місцевого самоврядування визначено у законах, що регулюють діяльність органів місцевого самоврядування на рівні громад та країв. Крім того тут визначені норми, якими запроваджено орган місцевого самоврядування відповідальний за організацію та здійснення контролю за дотриманням бюджетного законодавства. В Словаччині таку функцію виконує головний контролер самоврядування.

Головний контролер громади та вищої територіальної одиниці (краю) обирається і відкликається відповідною радою. Для обрання головного контролера необхідна згода абсолютної більшості всіх депутатів. Термін обрання головного контролера - шість років. Головний контролер є працівником муніципалітету і до нього застосовуються всі права та обов'язки старшого працівника відповідно до спеціального регламенту. Громада та край можуть створити відділ головного контролера, який є частиною місцевої адміністрації. Його діяльність полягає в контролі законності, ефективності, економічності та результативності при управлінні бюджетними ресурсами громади (краю), контроль над доходами, витратами та фінансовими операціями громади (краю), обробка скарг та клопотань, перевірка дотримання загальнообов'язкового законодавства.

Крім того, як і в Польщі, запроваджена практика, згідно якої обов'язково розробляються експертні висновки щодо проекту бюджету громади (краю), ще до його затвердження в раді. В Словаччині такі висновки має підготувати головний контролер самоврядування. Така практика дозволяє суттєво підвищити якість підготовки бюджетів органів місцевого самоврядування, зменшити кількість бюджетних правопорушень та їх наслідки.

Важливим розділом законодавства Словаччини є унормування відповідальності громади та вищої територіальної одиниці за шкоду, заподіяну органами місцевого самоврядування при здійсненні самоврядування. В окремому законі встановлено, що територіальне самоврядування несе відповідальність за шкоду, яка була заподіяна незаконним рішенням або неналежним адмініструванням. До випадків неналежного адміністрування відносяться: порушення зобов'язань щодо вчинення дій, порушення встановлених законодавством строків, бездіяльність органів самоврядування, невиправдана затримка у провадженні, інші незаконні втручання в права фізичних чи юридичних осіб. При цьому у справах про відшкодування збитків, завданих незаконним рішенням персональну відповідальність несе староста (мер) або голова самоврядного краю. Такі питання розглядаються в судовому порядку за визначеною в законодавстві процедурою. Як засвідчив аналіз законодавства України ці питання врегульовано недостатньо і досвід Словаччини може допомогти їх унормувати більш якісно.

3. Висновки

Формування правового поля у питаннях дотримання учасниками бюджетного процесу бюджетного законодавства та притягнення їх у разі порушення до відповідальності є ключовим при формуванні ефективної бюджетної системи будь-якої країни. При цьому питання щодо контролю і відповідальності, пов'язаної з формуванням, розподілом і використанням бюджетних коштів на місцевому рівні набувають актуального значення, оскільки від їх вирішення залежить стан законності та дотримання прав і свобод більшості громадян.

На сьогоднішній день в бюджетному законодавстві України не визначено чітких механізмів та процедур відповідальності за дотримання бюджетного законодавства при здійсненні контрольних повноважень місцевих органів влади. Відтак це може призводити до суттєвих порушень, і як наслідок – до неефективного використання коштів місцевих бюджетів. Ці норми законодавства України повинні допрацьовуватись з урахуванням кращого світового досвіду унормування такої відповідальності. При цьому повинен застосовуватись системний підхід та проводитись доопрацювання усіх необхідних нормативно-правових актів. Це дозволить уникнути помилок та запровадити інструменти посилення відповідальності, які дають найкращі результати.

¹⁹ <http://www.zakonypreludi.sk/zz/2003-514>

Довідково: повна версія дослідження направлена Мінфіну листом від 13.05.2019 № 135/011