

КООРДИНАЦІЯ ДІЯЛЬНОСТІ СУБ'ЄКТІВ ПРОТИДІЇ ПОРУШЕННЯМ БЮДЖЕТНОГО ЗАКОНОДАВСТВА

COORDINATION OF THE ACTIVITIES OF THE SUBJECTS OF COUNTERACTION TO THE BUDGET LEGISLATION VIOLATIONS

Герман О.В., аспірант кафедри адміністративного права та адміністративного процесу

Львівський державний університет внутрішніх справ

У статті проаналізовано проблеми координації діяльності суб'єктів протидії порушенням бюджетного законодавства. Відзначено, що для органів бюджетного контролю та правоохоронних органів як суб'єктів протидії порушенням бюджетного законодавства важливим є не лише взаємодія, ініційована однією зі сторін, але й організована координаційними органами. Підтримано позицію, відповідно до якої координацію слід вважати передумовою узгодженої діяльності кількох суб'єктів, які мають спільну мету, і розглядати її як організаційний етап управлінського процесу взаємодії.

Наголошено, що координацію діяльності суб'єктів протидії порушенням бюджетного законодавства в сучасних умовах важко вважати ефективною. Недоліки мають як нормативно-правовий (відсутність законодавчих та підзаконних нормативно-правових актів, що регламентували би підстави, форми та організацію координаційної діяльності в цій сфері), так й інституційний (відсутність інституцій, завданням яких була б координація протидії бюджетним деліктам) характер.

Запропоновано створити координаційні структури (міжвідомчі координаційні ради) на центральному та регіональному рівнях, до яких повинні ввійти представники Рахункової палати, органів бюджетного контролю, які належать до виконавчої гілки влади (Міністерства фінансів України, Державної аудиторської служби України, Державної казначейської служби України та інших), а також представники правоохоронних органів (прокуратури, Національної поліції, Національного антикорупційного бюро України, Державного бюро розслідувань тощо). Створення і функціонування координаційних органів повинно бути забезпечено на належному рівні нормативно-правовими актами, в тому числі й шляхом прийняття нового спільного наказу органів бюджетного контролю та правоохоронних органів, який би регламентував їх взаємодію, визначив механізми координації їхньої діяльності як суб'єктів протидії порушенням бюджетного законодавства.

Ключові слова: координація, протидія порушенням бюджетного законодавства, правоохоронні органи, органи бюджетного контролю, координаційні структури.

The article analyzes the problems of coordination of the activities of the subjects of counteraction to the budget legislation violations. It is noted that not only the interaction initiated by one of the parties, but also organized by the coordinating bodies is important for the budget control bodies and law enforcement bodies as subjects of counteraction to the budget legislation violations. The position, according to which coordination should be considered a precondition for the coordinated activities of several subjects that have a common goal, and consider its organizational stage of the management process of interaction was supported.

It is emphasized that in modern conditions the coordination of the activities of the subjects of counteraction to the budget legislation violations is difficult to consider effective. The shortcomings are both normative-legal (absence of legislative and by-law legal acts that would regulate the grounds, forms and organization of coordination activities in this area) and institutional (lack of institutions whose task would be to coordinate counteraction to budget torts).

It is proposed to create coordination structures (interdepartmental coordination councils) at the central and regional levels, which should include representatives of the Accounting Chamber, budgetary control bodies belonging to the executive branch (Ministry of Finance of Ukraine, State Audit Office of Ukraine, State Treasury Service of Ukraine and others), as well as representatives of law enforcement agencies (Prosecutor's Office, National Police, National Anti-Corruption Bureau of Ukraine, State Bureau of Investigation and others). The establishment and functioning of coordinating bodies should be ensured at the appropriate level by normative legal acts, and also by the adoption of a new joint order of budgetary control bodies and law enforcement bodies, which would regulate their interaction, define mechanisms for coordinating their activities as subjects of counteraction to the budget legislation violations.

Key words: coordination, counteraction to violations of budget legislation, law enforcement bodies, budget control bodies, coordination structures.

Постановка проблеми. Одним із важливих завдань реформування сфери управління публічними фінансами нормативно-правові акти визначають створення та забезпечення ефективного функціонування механізму взаємодії інституцій фінансового контролю між собою та з іншими управлінськими суб'єктами. Відповідно до Концепції реалізації державної політики у сфері реформування системи державного фінансового контролю до 2020 року (схвалена розпорядженням Кабінету Міністрів України від 10 травня 2018 р. № 310-р) для виконання завдання унормування механізму взаємодії та обміну інформацією між органами державної влади, органами місцевого самоврядування та створення інтегрованої автоматизованої інформаційної бази передбачено розроблення концепції розвитку інформаційного забезпечення у сфері контролю за управлінням та використанням державних (місцевих) ресурсів, зокрема, яка буде містити такі компоненти, як: розроблення нормативно-правових актів щодо механізму взаємодії та обміну інформацією між органами контролю; створення інтегрованої автоматизованої інформаційної бази з даними про стан та результати державного контролю

за управлінням та використанням державних (місцевих) ресурсів – Державної аудиторської служби України (далі – Держаудитслужба), Рахункової палати, Державної казначейської служби України та інших відповідних державних органів, що уповноважені здійснювати державний контроль [1].

Стратегія реформування системи управління державними фінансами на 2017–2020 роки (схвалена розпорядженням Кабінету Міністрів України від 08 лютого 2017 р. № 142-р) [2] разом із питаннями взаємодії актуалізує питання координації діяльності суб'єктів, що здійснюють протидію порушенням бюджетного законодавства. Більше того, реалізація цієї стратегії передбачала утворення трирівневого координаційного механізму – міжвідомчої робочої групи з питань розвитку системи управління державними фінансами під головуванням заступника Міністра фінансів, спеціальної робочої групи з питань реформування державного управління в межах реформи державних фінансів під головуванням державного секретаря Міністерства фінансів та координаційної ради з питань реформування державного управління [2].

Саме не створення в повному обсязі цього координаційного механізму, на думку представників Рахункової палати, негативно позначилося на своєчасності та повноті виконання заходів Стратегії реформування як у цілому, так і за окремими елементами [3].

Таким чином, питання координації діяльності суб'єктів, які забезпечують охорону відносин у сфері публічних фінансів і здійснюють управлінські та юрисдикційні повноваження щодо порушників бюджетного законодавства, є актуальними, а використання результатів наукових досліджень цих питань дозволить підвищити ефективність управління бюджетними коштами.

Стан дослідження. Окремі аспекти координації діяльності суб'єктів протидії порушенням бюджетного законодавства були предметом досліджень В.Т. Білоуса, О.П. Гетманець, Е.С. Дмитренко, А.Й. Іванського, Ю.С. Назара, В.Л. Ортинського, І.Я. Петрика, І.М. Проць, М.В. Шевчука та інших науковців. Проте наукового аналізу проблем координації органів бюджетного контролю, правоохоронних органів як суб'єктів протидії бюджетним деліктам здійснено не було.

Метою статті є дослідження координації діяльності суб'єктів протидії порушенням бюджетного законодавства і надання пропозиції щодо вдосконалення нормативно-правового та інституційного забезпечення координації діяльності цих суб'єктів.

Виклад основних положень. Протидія порушенням бюджетного законодавства передбачає діяльність низки органів публічної влади, які отримують статус суб'єктів протидії цим деліктам. До таких суб'єктів відносять як органи бюджетного (фінансового) контролю, так і правоохоронні органи [4]. У статті 118 Бюджетного кодексу України (далі – БК України) відзначено, що застосовувати заходи впливу за порушення бюджетного законодавства (а таке застосування, безперечно, слід вважати протидією цим порушенням) можуть учасники бюджетного процесу, уповноважені цим Кодексом на здійснення контролю за дотриманням бюджетного законодавства. Конкретизовано перелік суб'єктів щодо застосування окремих заходів впливу в ч. 2 цієї статті, відповідно до якої Міністерство фінансів України, органи Казначейства України (Державної казначейської служби України), органи державного фінансового контролю (Державної аудиторської служби України), місцеві фінансові органи, головні розпорядники бюджетних коштів здійснюють у межах компетенції заходи щодо притягнення до відповідальності за бюджетні делікти. Глава 17 БК України «Контроль за дотриманням бюджетного законодавства» контрольними повноваженнями наділяє також Верховну Раду України, місцеві ради, Рахункову палату та інші органи державної влади. Щодо правоохоронних органів, як відзначає М.В. Шевчук, їхня діяльність у сфері бюджетних правовідносин має не менш важливе значення для забезпечення ефективного функціонування системи публічних фінансів, ніж діяльність органів бюджетного контролю. Саме правоохоронні органи попереджають, виявляють, припиняють та розслідують кримінальні правопорушення, що посягають на відносини щодо використання бюджетних коштів (ст. ст. 210 та 211 КК України). Наділені правоохоронні органи повноваженнями й щодо попередження у взаємодії з органами бюджетного контролю адміністративно-карних порушень бюджетного законодавства, однак основні функції вони виконують за допомогою оперативно-розшукової та слідчої діяльності [5, с. 76]. При цьому до системи підрозділів, які здійснюють оперативно-розшукову діяльність як суб'єкти правової охорони відносин щодо використання бюджетних коштів, автор відносить оперативні підрозділи Національної поліції, Національного антикорупційного бюро України, Державного бюро розслідувань, Служби безпеки України та податкової міліції [5, с. 4]. Процесуальне керівництво та розслідування

кримінальних правопорушень, що посягають на бюджетні відносини, здійснюють прокуратура, слідчі підрозділи Національної поліції та інших правоохоронних органів.

Наявність у системі протидії порушенням бюджетного законодавства суб'єктів, які належать до різних гілок влади і мають різне спрямування функціонування та різні завдання, актуалізує питання їх взаємодії, координації діяльності як у підсистемі органів бюджетного контролю і підсистемі правоохоронних органів окремо, так і у взаємодії цих підсистем між собою.

У більшості наукових досліджень координацію суб'єктів протидії правопорушенням розглядають як узгоджену діяльність, що зумовлює порівняння цього поняття з поняттям взаємодії. В.Т. Білоус, аналізуючи проблеми координації боротьби з економічною злочинністю, вважає, що координація як самостійний засіб та форма організації управління створює особливий апарат приведення до загальних цілей автономних організаційних систем, узгоджує їхню діяльність у тій її частині, що належить або до сфери взаємних, загальних інтересів, або пов'язана із задоволенням загально значимих пріоритетів [6, с. 38]. На узгодженість указують й інші автори, відзначаючи, що координацію суб'єктів забезпечення економічної безпеки держави слід розглядати як взаємозалежну узгоджену діяльність органів державної влади та уповноважених державою на забезпечення національної безпеки осіб, спрямовану на встановлення взаємозв'язку напрямів реалізації державної політики з питань економічної безпеки відповідно до компетенції кожного з них, з метою погодження дій і приведення їх до відповідності з поставленою метою [7, с. 203]. У цьому контексті слухними видаються думки О.М. Ключова, що під час визначення і взаємодії, і координації використовується поняття «узгодженість», та що аналіз суті цих понять дозволяє стверджувати, що координація – це насамперед організація взаємодії [8, с. 77, 78]. Однак дискусійним видається висновок цього автора щодо визначення координації та організації взаємодії як двох засобів організації спільної діяльності частин і елементів системи, що відрізняються між собою характеристиками організаційних відношень, що виникають між ними [8, с. 79].

На нашу думку, слід підтримати позицію Ю.С. Назара, який на підставі аналізу взаємовідносин, що становлять зміст взаємодії, запропонував координацію в профілактиці адміністративних правопорушень вважати як передумову узгодженої діяльності кількох суб'єктів, які мають спільну мету, що є організаційним етапом управлінського процесу взаємодії. Саме як управлінський процес (цикл) зі стадіями розроблення й реалізації рішення та етапами збору інформації, її аналізу, підбору виконавців, планування, ресурсного забезпечення, контролю тощо необхідно розглядати взаємодію суб'єктів управління, що дозволить створити цілісну управлінську картину цього явища. Таким чином, координація розглядається передусім як організаційна основа процесу взаємодії, але водночас її функції організаційним етапом не вичерпуються. Координація може проявлятися також на етапах безпосередньої реалізації рішення (безпосередньої взаємодії) та контролю за виконанням [9, с. 14–15].

Однією з основних рис координації як організаційного етапу взаємодії є наявність реальних повноважень та можливості координування – управлінського впливу на відокремлені структури з метою організації їх узгодженої діяльності. У системі органів бюджетного контролю хоча й не створено структури, яка би була наділена координаційними повноваженнями щодо усіх суб'єктів контролю, однак координаційні функції щодо органів, які найбільш інтенсивно застосовують заходи впливу за порушення бюджетного законодавства – органи Державної аудиторської служби та Державної казначейської служби, здійснює Міністерство фінансів України. Відповідно до п.п. 85 п. 4 Положення про Міністерство фінансів України

[10] це міністерство здійснює координацію та спрямування діяльності органів виконавчої влади, уповноважених на проведення контролю за дотриманням бюджетного законодавства. Координація діяльності через Міністра фінансів України передбачена не лише в положеннях про Державну аудиторську службу України [11] та Державну казначейську службу України [12], але й отримала правове регулювання на рівні окремого нормативно-правового акту – наказу Міністерства фінансів України «Про затвердження Порядку взаємодії Міністерства фінансів України з центральними органами виконавчої влади, діяльність яких спрямовується та координується Кабінетом Міністрів України через Міністра фінансів України» [13]. У п. 1.2 наказу констатується, що цей порядок спрямовано на забезпечення узгодженості, плановірності та цілісності формування державної політики у відповідних сферах, а також ефективності її реалізації. У ньому деталізовано процедури підготовки Держаудитслужбою, Державною казначейською службою та іншими службами, що координуються через Міністра фінансів, проектів актів Кабінету Міністрів України, погодження проектів нормативно-правових актів, розроблених іншими центральними органами виконавчої влади, підготовки проектів наказів Мінфіну України. Також визначено процедуру скасування актів цих служб за рішенням Міністра фінансів, якщо ці акти не відповідають Конституції України і законам України, актам Президента України та Кабінету Міністрів України, іншим актам законодавства.

Координація діяльності органів бюджетного контролю відповідно до Порядку взаємодії Міністерства фінансів України з центральними органами виконавчої влади, діяльність яких спрямовується та координується Кабінетом Міністрів України через Міністра фінансів України, здійснюється й за допомогою визначення Міністром фінансів пріоритетів діяльності відповідних органів. Ці пріоритети в обов'язковому порядку відображаються у планах діяльності служб, річний план діяльності затверджує Міністр фінансів України.

Для координації відповідних державних служб та підрозділів Міністерства фінансів України у структурі цього міністерства створено Департамент координаційно-моніторингової роботи, серед завдань якого – реалізація заходів для забезпечення виконання Міністром фінансів повноважень щодо спрямування та координації діяльності Державної казначейської служби України, Державної аудиторської служби України та Державної служби фінансового моніторингу України.

Питанням координації діяльності щодо протидії порушенням бюджетного законодавства приділяється увага не лише на рівні Міністерства фінансів, але й на рівні управлінських структур органів, що безпосередньо здійснюють бюджетний контроль та застосовують заходи впливу до порушників законодавства. Так, спеціально створений Департамент стратегічного планування, звітності та координації здійснення державного фінансового контролю Держаудитслужби формує проект Плану контрольної-ревізійної роботи Держаудитслужби та здійснює низку інших координаційних функцій.

У структурі Рахункової палати координаційну роботу здійснює управління організаційного забезпечення, відділами якого є відділ забезпечення внутрішніх комунікацій

та відділ координації роботи територіальних управлінь. Однак структури, яка б координувала діяльність Рахункової палати та органів бюджетного контролю, що належать до виконавчої гілки влади, не створено.

Щодо взаємодії та координації органів бюджетного контролю з правоохоронними органами, то окремі форми взаємодії закріплені на законодавчому та підзаконному нормативно-правових рівнях, однак механізми координації їхньої діяльності практично не відображені в правових актах. У Законі України «Про основні засади здійснення державного фінансового контролю в Україні» [14] передбачено, що позапланова виїзна ревізія проводиться органами фінансового контролю у разі надходження доручення щодо проведення ревізій у підконтрольних установах від органів прокуратури, органів доходів і зборів, Національної поліції, Служби безпеки України, Національного антикорупційного бюро України, в якому містяться факти, що свідчать про порушення підконтрольними установами законів України, перевірку додержання яких віднесено законом до компетенції органів державного фінансового контролю (ч. 5 ст. 11), а також зобов'язано працівників органу державного фінансового контролю у випадках виявлення зловживань і порушень чинного законодавства передавати правоохоронним органам матеріали ревізій (ч. 2 ст. 12). Деталізовано процедури взаємодії у спільному наказі Головного контрольно-ревізійного управління, Міністерства внутрішніх справ, Служби безпеки України, Генеральної прокуратури від 19.10.2006 р. № 346/1025/685/53 «Про затвердження Порядку взаємодії органів державної контрольної-ревізійної служби, органів прокуратури, внутрішніх справ, Служби безпеки України» [15]. Як уже відзначалося в наукових дослідженнях, цей нормативно-правовий акт має значні недоліки, оскільки він не лише не відображає сучасні реалії протидії порушенням у бюджетній сфері, але й у ньому містяться приписи, що не базуються на чинних нормах законів України [4, с. 196]. Крім того, недоліком цього наказу слід вважати й відсутність у ньому принципів та механізмів координації діяльності органів бюджетного контролю та правоохоронних органів.

Висновки. Таким чином, координацію діяльності суб'єктів протидії порушенням бюджетного законодавства в сучасних умовах важко вважати ефективною. Недоліки мають як нормативно-правовий, так й інституційний характер. Доцільним є створення координаційних структур (міжвідомчих координаційних рад) на центральному та регіональному рівнях. До цих структур повинні ввійти представники Рахункової палати, органів бюджетного контролю, які належать до виконавчої гілки влади (Міністерства фінансів України, Державної аудиторської служби України, Державної казначейської служби України та інших), а також представники правоохоронних органів (прокуратури, Національної поліції, Національного антикорупційного бюро України, Державного бюро розслідувань та інших). Створення та функціонування координаційних органів повинно бути забезпечено на належному рівні нормативно-правовими актами, в тому числі й шляхом прийняття нового спільного наказу органів бюджетного контролю та правоохоронних органів, який би регламентував їх взаємодію, визначав механізми координації їхньої діяльності як суб'єктів протидії порушенням бюджетного законодавства.

ЛІТЕРАТУРА

1. Про схвалення Концепції реалізації державної політики у сфері реформування системи державного фінансового контролю до 2020 року : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 10 травня 2018 року № 310-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/310-2018-%D1%80#Text>
2. Про схвалення Стратегії реформування системи управління державними фінансами на 2017-2020 роки : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 08 лютого 2017 року № 142-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/142-2017-%D1%80#Text>
3. Звіт про результати аудиту ефективності використання органами державного управління коштів державного бюджету на заходи з реформування системи управління державними фінансами : Рішення Рахункової палати від 20 серпня 2019 року № 20-7. URL: https://rp.gov.ua/upload-files/Activity/Collegium/2019/20-7_2019/Zvit_20-7_2019.pdf

4. Петрик І.Я. Взаємодія правоохоронних органів з органами бюджетного контролю у протидії порушенням бюджетного законодавства. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2019. № 5. С. 194–197. URL: http://www.lsej.org.ua/5_2019/48.pdf
5. Шевчук М.В. Відносини щодо використання бюджетних коштів як об'єкт правової охорони : дис. ... докт. філос. наук : 081 «Право» ; Львівський державний університет внутрішніх справ. Львів, 2020. 205 с.
6. Білоус В.Т. Координація боротьби з економічною злочинністю : монографія. Ірпінь, 2002. 449 с.
7. Лекарь С.І. Координація дій суб'єктів забезпечення економічної безпеки держави: поняття та значення. *Вісник Харківського національного університету внутрішніх справ*. 2012. № 3. С. 197–204.
8. Ключев О.М. Проблеми розмежування понять «координація» і «взаємодія» в управлінській науці та практичній діяльності органів внутрішніх справ. *Право і Безпека*. 2011. № 3. С. 76–80.
9. Назар Ю.С. Взаємодія органів внутрішніх справ із місцевими органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування у профілактиці адміністративних правопорушень : монографія. Львів, 2012. 160 с.
10. Про затвердження Положення про Міністерство фінансів України : Постанова Кабінету Міністрів України від 20 серпня 2014 року № 375. *Офіційний вісник України*. 2014. № 69. Ст. 1936.
11. Про Державну аудиторську службу України : Постанова Кабінету Міністрів України від 3 лютого 2016 року № 43. *Офіційний вісник України*. 2016. № 12. Ст. 506.
12. Про затвердження Положення про Державну казначейську службу України : Постанова Кабінету Міністрів України від 15 квітня 2015 року № 215. *Офіційний вісник України*. 2015. № 33. С. 964.
13. Про затвердження Порядку взаємодії Міністерства фінансів України з центральними органами виконавчої влади, діяльність яких спрямовується та координується Кабінетом Міністрів України через Міністра фінансів України : Наказ Міністерства фінансів України від 29 грудня 2011 року № 1789. *Офіційний вісник України*. 2012. № 9. Ст. 342.
14. Про основи засади здійснення державного фінансового контролю: Закон України від 26 січня 1993 року. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2939-12>
15. Про затвердження Порядку взаємодії органів державної контрольно-ревізійної служби, органів прокуратури, внутрішніх справ, Служби безпеки України : Наказ Головного контрольно-ревізійного управління, Міністерства внутрішніх справ, Служби безпеки України, Генеральної прокуратури від 19 жовтня 2006 року № 346/1025/685/53. *Офіційний вісник України*. 2006. № 44. Ст. 2962.