

УДК 347.73

Я.Р. ДЕГТЯР, аспірант кафедри фінансового права
Київський національний університет імені Тараса Шевченка, м. Київ

БЮДЖЕТНІ ПРАВОПОРУШЕННЯ ЯК ПІДСТАВИ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ ЗА ЧИННИМ ЗАКОНОДАВСТВОМ УКРАЇНИ

Ключові слова: правопорушення, ознаки правопорушення, бюджетне правопорушення, ознаки бюджетного правопорушення, нецільове використання бюджетних коштів.

Розглянуто поняття правопорушення та чітко сформовані основні його ознаки. Проаналізовано ознаки бюджетного правопорушення. Досліджено протиправність, суспільну небезпеку, винність та караність цього правопорушення. На підставі аналізу цих ознак запропоновано авторське визначення поняття «бюджетне правопорушення», а також проаналізовано особливості відповідальності за нього. Доказано, що застосування заходів впливу за бюджетні правопорушення може бути здійснено лише суб'єктами бюджетного права і на підставі норм чинного бюджетного законодавства.

Вступ. Бюджетна система є однією з основних ланок економіки країни, яка регулює відносини мобілізації, розподілу та використання бюджетних коштів. Адже для втілення державних програм у життя необхідне їхнє значне фінансування. Саме тому протиправні діяння, вчинені суб'єктами бюджетних правовідносин, негативно впливають на всі сфери життя суспільства. Аналіз останніх опублікованих контрольно-аналітичних результатів свідчить, що більшість порушень бюджетного законодавства все ще мають систематичний характер, вони повторюються із року в рік. Саме тому необхідним стає дослідження відповідальності за бюджетні порушення.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Відповідальність за бюджетні порушення є предметом дослідження і роздумів багатьох науковців. Значний внесок у дослідження правової відповідальності за бюджетні правопорушення зробила І.А. Сікорська. Н.Я. Якимчук вивчала бюджетну відповідальність загалом і досліджувала провадження у справах про бюджетні правопорушення як інститут бюджетного права. Необхідно також відзначити наукові праці М.М. Андрушка, Л.К. Воронової, С.Т. Кадькаленка, М.П. Кучерявенка, П.С. Пацурківського, Л.А. Савченка та інших науковців.

Мета статті — дослідити встановлення відповідальності за бюджетні правопорушення учасників бюджетного процесу на всіх його стадіях відповідно до вимог чинного законодавства для підвищення ефективності бюджетної політики в державі, цільового використання бюджетних коштів.

Виклад основного матеріалу. В юридичній літературі під поняттям *правопорушення* розуміють суспільно небезпечне або шкідливе неправомірне (протиправне) винне діяння (дію чи бездіяльність) делікто-

здатної особи, яке спричиняє юридичну відповідальність [1].

Ознаки правопорушень чітко сформовані, впливають із визначення правопорушення і мають такий вигляд:

1) протиправність — правопорушення суперечить нормам права, чиниться всупереч нормам права, являє собою порушення заборон, зазначених у законах і підзаконних актах, невиконання обов'язків, що впливають із нормативно-правового акту;

2) суспільна небезпека або суспільна шкідливість. Суспільна небезпека (злочин) та суспільна шкідливість (проступок) — основна ознака, що відрізняє правомірну поведінку від неправомірної. Шкідливість характеризується двома аспектами: юридичний — порушення суб'єктивних прав та обов'язків або перешкода їх виконанню; матеріальний — заподіяння учаснику правовідносин матеріальних або моральних збитків;

3) правопорушення вчиняється у формі дії чи бездіяльності. Думки, наміри, переконання, які зовні не виявилися, не визнаються чинним законодавством об'єктом переслідування;

4) правопорушення має свідомо вольовий характер (вчиняється деліктоздатною осудною особою). Момент вчинення правопорушення залежить від волі і свідомості учасників, перебуває під контролем їх волі і свідомості, здійснюється ними усвідомлено і добровільно. Відсутність незалежної волі є юридичною умовою, за якою діяння не визнається правопорушенням, навіть і якщо воно мало шкідливі наслідки. Правопорушенням визнають лише неправомочне діяння деліктоздатної особи;

5) вина. Правопорушенням визнається лише винне діяння, тобто дія, яка виказує негативне внутрішнє ставлення правопорушника до інтересів людей, завдає своєю дією (чи бездіяльністю) збитки суспільству і державі, містить вину. Вина — це психічне ставлення особи до свого діяння і його наслідків [1].

Бюджетне правопорушення — це окремий випадок правопорушення взагалі, що реалізується тільки у бюджетній сфері [2]. Отже, бюджетне правопорушення має, хоча і з деякою специфікою, усі перераховані ознаки правопорушення.

Так, перша ознака бюджетного правопорушення — протиправність — буде полягати у порушенні бюджетного законодавства Украї-

ни. Точніше суть її впливає з визначення бюджетного правопорушення, викладеного в ст. 116 Бюджетного кодексу України (далі — БК України): «недотримання учасником бюджетного процесу встановленого Кодексом та іншими нормативно-правовими актами порядку складання, розгляду, затвердження, внесення змін, виконання бюджету чи звіту про виконання бюджету» [3].

Щодо другої ознаки, то бюджетне правопорушення є суспільно шкідливим, а у випадках, передбачених ст. 210 та 211 Кримінального кодексу України, і суспільно небезпечним [4]. Це пояснюється значенням, яке має бюджет для держави, і роллю держави у фінансових відносинах (держава — учасник фінансових відносин). Порушення встановленого порядку складання, розгляду, затвердження та виконання бюджетів завдає матеріальної шкоди державі.

Наступна ознака бюджетного правопорушення — активні дії чи бездіяльність щодо порядку складання, розгляду, затвердження внесених змін, виконання бюджету чи звіту про виконання бюджету.

Така ознака правопорушення як свідомий вольовий характер у теорії права є спільною для всіх видів правопорушень і обов'язковою в даному випадку.

Найбільш дискусійним питанням є питання про вину як ознаку бюджетного правопорушення. Тут необхідно мати на увазі існування бюджетних правопорушень, що можуть бути вчинені і вважатися такими і без наявності в діях правопорушника вини. Наприклад, несвоєчасне подання звітності про виконання бюджету, неповне подання звітності про виконання бюджету [3].

Одні науковці, даючи означення бюджетного правопорушення, надто його звужують, розглядаючи, як фактичну підставу фінансової (бюджетної) відповідальності, інші надто розширюють, розглядаючи бюджетне правопорушення як антисоціальний (суспільно шкідливий, небезпечний), протиправний вчинок, тобто недотримання учасником бюджетного процесу встановленого БК України та іншими нормативно-правовими актами порядку складання, розгляду, затвердження, внесення змін, виконання бюджету чи звіту про виконання бюджету, здійснення якого передбачає юридичну відповідальність [5].

Е.С. Дмитренко, розглядаючи поняття бюджетного правопорушення, визначає його як «протиправне, винне діяння (дія чи бездіяльність) учасника бюджетного процесу, що призвело до порушення встановленого БК України, Кодексом України про адміністративні правопорушення, Кримінальним кодексом, іншими нормативно-правовими актами порядку складання, затвердження, внесення змін, виконання бюджету та звіту про виконання бюджету» [6, С. 333].

І.А. Сікорська наводить таке визначення бюджетного правопорушення, як недотримання учасником бюджетного процесу встановленого БК України та іншими нормативно-правовими актами порядку складання проектів бюджетів, розгляду та прийняття закону про Державний бюджет України, рішень про місцеві бюджети, виконання бюджету, внесення змін до закону про Державний бюджет України, підготовки та розгляду звіту про виконання бюджету, ухвалення відповідних рішень тощо [7].

На нашу думку, *бюджетне правопорушення* — це винне, протиправне (порушення бюджетного законодавства) діяння осіб, пов'язане з порядком складання та розгляду проектів бюджетів, затвердження, виконання та контролю за виконанням бюджету, за яке БК України встановлена бюджетна відповідальність, що накладається фінансовими органами держави.

Суб'єктом бюджетного правопорушення може виступати лише учасник бюджетного процесу. Відповідно до ст. 20 БК України учасниками бюджетного процесу є органи та посадові особи, яких наділено бюджетними повноваженнями. Бюджетними повноваженнями визнають права й обов'язки учасників бюджетних правовідносин. Враховуючи положення цієї статті, суб'єктом бюджетного правопорушення може бути учасник бюджетного правовідношення, який не є органом державної влади, органом влади Автономної Республіки Крим, органом місцевого самоврядування або бюджетною установою. В окремих випадках, і це безпосередньо передбачено в ч. 2 ст. 21 БК України, учасниками бюджетних правовідносин є фізичні та юридичні особи, що не мають статусу бюджетної установи (одержувачі бюджетних коштів). Таким чином, одержувачів бюджетних коштів слід також вважати потен-

ційними учасниками бюджетного процесу та, відповідно, суб'єктами бюджетних правопорушень [3].

Такий висновок відповідає ст. 118 БК України, в якій законодавець закріпив перелік заходів, що застосовують до розпорядників і одержувачів бюджетних коштів за вчинені ними бюджетні правопорушення:

1) застосування адміністративних стягнень до осіб, винних у бюджетних правопорушеннях відповідно до закону;

2) зупинення операцій з бюджетними коштами [3].

Зупинення операцій з бюджетними коштами полягає в зупиненні будь-яких операцій зі здійснення платежів з рахунку порушника бюджетного законодавства. Механізм зупинення операцій з бюджетними коштами визначає Кабінет Міністрів України.

Перехід на формування Державного бюджету України за програмно-цільовим методом (далі — ПЦМ) почався з набуттям чинності розпорядженням Кабінету Міністрів України від 14 вересня 2002 року № 538-р «Про Концепцію використання програмно-цільового методу у бюджетному процесі» [8].

Згідно зі ст. 2 БК України, ПЦМ у бюджетному процесі — метод управління бюджетними коштами для досягнення конкретних результатів за рахунок коштів бюджету із застосуванням оцінки ефективності використання бюджетних коштів на всіх стадіях бюджетного процесу [3].

Найбільш поширеним видом порушення бюджетного законодавства у застосуванні ПЦМ є нецільове використання бюджетних коштів, як одна зі складових економічної злочинності. Держава приділяє особливу увагу захисту економічних інтересів й охороні бюджетних правовідносин, доказом чому є різноманіття видів юридичної відповідальності, передбачених за їх порушення.

За таке порушення ст. 117 БК України передбачено одразу чотири види заходів впливу на учасника бюджетного процесу, а саме: 1) попередження про неналежне виконання бюджетного законодавства, що супроводжується вимогою усунути порушення; 2) зупинення операцій з бюджетними коштами; 3) призупинення бюджетних асигнувань, зменшення бюджетних асигнувань; 4) повернення бюджетних асигнувань [3].

С. 119 БК України «Нецільове використання бюджетних коштів» містить перелік ознак витрачання бюджетних коштів не за призначенням, зокрема витрачання коштів на цілі, що не відповідають: бюджетним призначенням, встановленим законом про Державний бюджет України (рішенням про місцевий бюджет); напрямам використання бюджетних коштів, визначеним у паспорті бюджетної програми (у разі застосування ПЦМ у бюджетному процесі) або в порядку використання бюджетних коштів; бюджетним асигнуванням (розпису бюджету, кошторису, плану використання бюджетних коштів). Порухення бюджетного законодавства в частині нецільового використання бюджетних коштів досить поширене серед головних розпорядників бюджетних коштів [3].

Відповідальність за порушення бюджетного законодавства встановлена ст. 121 БК України: посадові особи, з вини яких допущено порушення бюджетного законодавства, несуть цивільну, дисциплінарну, адміністративну або кримінальну відповідальність згідно із законом. Порухення бюджетного законодавства, вчинене розпорядником чи одержувачем бюджетних коштів, може бути підставою для притягнення до відповідальності згідно з чинним законодавством його керівника чи інших відповідальних посадових осіб, залежно від характеру вчинених ними діянь [3].

Питання про застосування *цивільної відповідальності* за порушення посадовими особами бюджетного законодавства є дискусійним. Ст. 1 Цивільного кодексу України визначено, що до майнових відносин, заснованих на адміністративному або іншому владному підпорядкуванні однієї сторони другій стороні, а також до податкових і бюджетних відносин, цивільне законодавство не застосовується, якщо інше не встановлено законом [9].

Разом із тим у бюджетному процесі можуть виникати випадки, коли діяння, яке є порушенням бюджетного законодавства, породжує цивільні відносини. Наприклад, ч. 4 ст. 48 БК України передбачено, що зобов'язання, взяті учасником бюджетного процесу без відповідних бюджетних асигнувань або з перевищенням повноважень, встановлених Кодексом та законом про Державний бюджет України (рішенням про місцевий бюджет), за деякими винятками не вважаються бюджетними зобо-

в'язаннями і не підлягають оплаті за рахунок бюджетних коштів. Взяття таких зобов'язань є порушенням бюджетного законодавства. Витрати бюджету на покриття таких зобов'язань не здійснюються. Вимоги фізичних і юридичних осіб щодо відшкодування збитків та / або шкоди за зобов'язаннями, взятими розпорядниками бюджетних коштів без відповідних бюджетних асигнувань або з перевищенням повноважень, встановлених БК України та законом про Державний бюджет України (рішенням про місцевий бюджет), стягуються у судовому порядку з осіб, винних у взятті таких зобов'язань [3].

Якщо учасник бюджетного процесу бере зобов'язання без відповідних бюджетних асигнувань або з перевищенням наданих повноважень, таке зобов'язання має цивільний характер, а тому і відповідальність зобов'язаних осіб (учасників бюджетного процесу) є цивільно-правовою.

Дисциплінарна відповідальність застосовується до осіб, винних у неналежному виконанні своїх службових обов'язків, наслідком чого стало порушення бюджетного законодавства. Дисциплінарна відповідальність виникає внаслідок порушення трудової дисципліни. У деяких галузях народного господарства для окремих категорій працівників діють статuti і положення про дисципліну [10].

Адміністративна відповідальність за порушення бюджетного законодавства передбачена статтею 164¹² Кодексу України про адміністративні правопорушення «Порушення бюджетного законодавства» [11]. Перелік порушень, наведений у цій статті, базується на ст. 116 БК України [3]. До винної особи, що допустила порушення бюджетного законодавства, застосовується такий вид адміністративного стягнення, як штраф у діапазоні від 30 до 100 неоподатковуваних мінімумів доходів громадян.

Ст. 210 та 211 Кримінального кодексу України передбачено *кримінальну відповідальність* за нецільове використання бюджетних коштів, здійснення видатків бюджету чи надання кредитів з бюджету без встановлених бюджетних призначень або з їх перевищенням, а також за видання нормативно-правових актів, що зменшують надходження бюджету або збільшують витрати бюджету всупереч закону. Згідно зі ст. 210 відповідальність за кримінальним зако-

нодавством наступатиме лише у випадку, коли предметом таких дій були бюджетні кошти у великих (в тисячу разів і більше перевищує неоподатковуваний мінімум доходів громадян) або особливо великих (в три тисячі і більше разів перевищує неоподатковуваний мінімум доходів громадян) розмірах. Санкція передбачає покарання у вигляді штрафу, обмеження волі або позбавлення волі з позбавленням права обіймати певні посади чи займатися певною діяльністю. Проаналізувавши санкції, можна дійти висновку, що покарання не є дуже суворими. Але найбільша проблема полягає в тому, що дуже рідко осіб притягають до відповідальності за вищезгаданими статтями. Переважно настає адміністративна або дисциплінарна відповідальність, яка є менш суворою [4].

Висновки. Аналіз нормативно-правових актів дає змогу зробити висновок, що визначення порушень у сфері бюджетного законодавства окреслено у БК України, Кодексі України про адміністративні правопорушення та Кримінальному кодексі України. Порушення бюджетного законодавства має правові наслідки для головних розпорядників бюджетних коштів, які його здійснили, юридична відповідальність настає для посадових осіб, з вини яких це порушення виникло.

Існують певні питання у визначенні складу правопорушення бюджетного законодавства у частині суб'єктивної складової, суперечливим питанням є застосування норм Цивільного кодексу України.

Відповідальність за порушення бюджетного законодавства не чітко визначена у бюджетному законодавстві для кожного учасника бюджетного процесу. У Бюджетному кодексі України необхідно передбачити всі заходи впливу за порушення бюджетного законодавства, оскільки це базовий нормативно-правовий акт бюджетного права, а закон України про Державний бюджет на відповідний рік визначає основні фінансові параметри економічного розвитку держави.

СПИСОК ЛІТЕРАТУРИ

1. Скакун О.Ф. Теорія держави і права : Підручник. — Харків : Консум; Ун-т внутр. справ, 2008. — 704 с.
2. Бюджетний кодекс України: наук.-практ. коментар: станом на 1 берез. 2011 р. / за ред. Л.К. Воронової, М.П. Кучерявенка. — Харків : Право, 2011. — 606 с.

3. Бюджетний кодекс України від 08.07.2010 № 2456-VI [Електронний ресурс]. — Режим доступу : http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/T102456.html
4. Кримінальний кодекс України від 05.04.2001 № 2341-III [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2341-14/page7>
5. Фінансове право України: навч. посіб.: за вимогами кредитно-модульної системи організації навч. процесу / [Л.К. Воронова, М.П. Кучерявенко, Н.Ю. Пришва та ін.]: за заг. ред. Л.К. Воронової. — К. : Всеукр. асоціація вид. «Правова єдність», 2010. — 395 с.
6. Дмитренко Е.С. Фінансове право України. Особлива частина : навч. посіб. / Е.С. Дмитренко. — К. : Алєрта: КНТ, 2007. — 613 с.
7. Сікорська І.А. Правова відповідальність за порушення бюджетного законодавства : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Сікорська Ірина Анатоліївна. — Ірпінь, 2004. — 210 с.
8. Про Концепцію використання програмно-цільового методу у бюджетному процесі: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 14.09.2002 р. № 538-р [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/538-2002-%D1%80>
9. Цивільний кодекс України від 16.01.2003 № 435-IV [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/435-15>
10. Мартін Р.Г. Відповідальність державних органів за порушення у бюджетному процесі: Матеріали наук.-практ. конф. «Бюджетно-податкова політика: теорія, практика, проблеми» (Ірпінь, 18—19 груд. 2003 р.). Ч. 1. — Ірпінь : Національна академія ДПС України, 2004. — С. 295—297.
11. Кодекс України про адміністративні правопорушення від 07.12.1984 № 8073-X [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/80731-10/page9>

REFERENCES

1. Skakun O.F. (2008), *Teoriya derzhavy i prava* [Theory of state and law], Konsum; Un-t vnutr. Sprav, Kharkov, Ukraine.
2. Voronovoyi L.K. and Kucheryavenka M.P., (2011), *Byudzhetyy kodeks Ukrayiny: nauk.-prakt. komentar: stanom na 1 berez. 2011 r.* [The budget code of Ukraine: science.-practical. comment: as of 1 March. 2011], Pravo, Kharkov, Ukraine.
3. The Verkhovna Rada of Ukraine (2010), "The budget code of Ukraine", available at: http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/T102456.html (Accessed 08 July 2010).
4. The Verkhovna Rada of Ukraine (2001), "The criminal code of Ukraine", available at: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2341-14/page7> (Accessed 05 April 2001).
5. Voronova L.K., Kucheryavenko M.P. and Pryshva N.Yu. (2010), *Finansove pravo Ukrayiny: navch. posib.: za vymohamy kredytno-modul'noyi systemy orhanizatsiyi navch. protsesu* [Financial law of Ukraine: textbook: according to the requirements of credit-modular system of educational process organization], Vseukr. asotsiatsiya vyd. "Pravova yednist'", Kyiv, Ukraine.
6. Dmytrenko E. S. (2007), *Finansove pravo Ukrayiny. Osoblyva chastyna* [Financial law of Ukraine. Special part], Alerta: KNT, Kyiv, Ukraine.

7. Sikors'ka I.A. (2004), "Legal responsibility for violation of budget legislation", Abstract of Ph.D. dissertation, Financial law, National Academy of state tax service of Ukraine, Irpin', Ukraine.
8. The Cabinet of Ministers of Ukraine (2002), "On the Concept of using the performance program budgeting method in the budget process", available at: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/538-2002-%D1%80> (Accessed 14 September 2002).
9. The Verkhovna Rada of Ukraine (2003), "The civil code of Ukraine", available at: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/435-15> (Accessed 16 January 2003).
10. Martin R. (2004) "State responsibility for violations in the budget process", Materialy nauk.-prakt. konf. [Proceedings of Scientific-practical Conference] "Byudzhetno-podatkovaya polityka: teoriya, praktyka, problem" [Fiscal policy: theory, practice, problems], Irpin', National Academy of state tax service of Ukraine, December 18-19, 2003, Irpin', pp. 295-297.
11. The Verkhovna Rada of Ukraine (1984), "The code of Ukraine on administrative offences", available at: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/80731-10/page9> (Accessed 07 December 1984).

Надійшла 11.03.2016

Я.Р. Дегтярь

Киевский национальный университет
имени Тараса Шевченко, г. Киев

**БЮДЖЕТНЫЕ ПРАВОНАРУШЕНИЯ КАК
ОСНОВАНИЯ ОТВЕТСТВЕННОСТИ
СОГЛАСНО ДЕЙСТВУЮЩЕМУ
ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВУ УКРАИНЫ**

Рассмотрено понятие правонарушения, четко сформированы основные его признаки. Проанализированы при-

знаки бюджетного правонарушения. Исследованы противоправность, общественная опасность, виновность и наказуемость данного правонарушения. На основании анализа указанных признаков предложено авторское определение понятия «бюджетное правонарушение», а также проанализированы особенности ответственности за него. Доказано, что применение мер воздействия за бюджетные правонарушения может быть осуществлено только субъектами бюджетного права и на основании норм действующего бюджетного законодательства.

Ключевые слова: правонарушение, признаки правонарушения, бюджетное правонарушение, признаки бюджетного правонарушения, нецелевое использование бюджетных средств.

Ya.R. Degtyar

Taras Shevchenko National University of Kyiv, Kyiv

**FISCAL OFFENCES AS A BASIS
OF LIABILITY UNDER THE CURRENT
LEGISLATION OF UKRAINE**

In the article the concept of the offense and clearly formed its major features. Analyzed signs of budget offences. Investigated the wrongfulness, danger to society, the guilt and punishability of the offence. Based on the analysis of these features of the proposed author's definition of «fiscal offence», and the peculiarities of responsibility for it. It is proved that the implementation of the sanctions for fiscal offences can be made only by the subject's budget law and based on applicable fiscal legislation.

Key words: offence, characteristics of the offence, fiscal offence, signs of fiscal offences, the diversion of budgetary funds.