

УДК 330. 534 (045)

Чвалюк А. Н., к.ю.н., доцент кафедры
административно-правовых дисциплин
Донецкого университета экономики и права

Неурегулированность мер ответственности за правонарушения, совершаемые во время формирования Государственного бюджета Украины

В статье дана правовая характеристика бюджетным правонарушениям, которые совершаются во время формирования Государственного бюджета Украины; проанализирован термин «бюджетное правонарушение» на соответствие его законодательному толкованию; предложено расширить установленный законодателем перечень видов нарушений бюджетного законодательства путем внедрения в статью 116 Бюджетного кодекса Украины двух новых составов правонарушений.

Ключевые слова: государственный бюджет, формирование, правонарушение, законодательство, толкование.

У статті дана правова характеристика бюджетним правопорушенням, які вчинюються під час формування Державного бюджету України; проаналізовано термін «бюджетне правопорушення» на відповідність його законодавчому тлумаченню; запропоновано розширити встановлений законодавцем перелік видів порушень бюджетного законодавства шляхом впровадження до статті 116 Бюджетного кодексу України двох нових складів правопорушень.

Ключові слова: державний бюджет, формування, правопорушення, законодавство, тлумачення.

In the article legal description is given to budgetary offences which are accomplished during forming of the State budget of Ukraine; a term is analysed «budgetary offence» on accordance his legislative interpretation; it is suggested to extend the list of types of violations of budgetary legislation set a legislator by introduction in the article 116 the Budgetary code of Ukraine of two new compositions of offences.

Keywords: the state budget, forming, offence, legislation, interpretation.

Актуальность. Организационно-правовое обеспечение отношений в сфере формирования государственного бюджета тесно связано с теми видами запретов, которые устанавливает законодательство в бюджетной сфере, с формами ответственности нарушителей этих запретов и санкциями, которые к ним применяются. К сожалению, предварительный анализ бюджетного законодательства показывает, что не все стадии бюджетного процесса должным образом защищены запрещающими правовыми нормами.

Анализ последних исследований. Вопросы нарушений правовых норм в сфере финансовых и бюджетных отношений в последние годы привлекали внимание таких ученых как: Т.В. Архипенко, Б.В. Бабин, Ю.В. Другова, В.А. Кроленко, А.В. Макаров, Р.Г. Мартин, Ц.Г. Огонь, но эта тематика в контексте формирования государственного бюджета до сих пор специально не рассматривалась.

Выделение нерешенных ранее частей общей проблемы, которым посвящается данная статья. В научной литературе отмечается, что урегулирование и упрощение на законодательном уровне норм, которые предусматривают процедуру привлечения к ответственности за нарушение бюджетного законодательства, позволит более эффективно применять меры ответственности на практике, что будет способствовать соблюдению бюджетной дисциплины и проведению эффективной

бюджетной политики в государстве [1, с. 21]. Именно в этом направлении и должна сейчас двигаться современная финансово-правовая наука.

Цель. Целью данной статьи является:

- охарактеризовать бюджетные правонарушения, которые совершаются во время формирования Государственного бюджета Украины;
- проанализировать соответствие термина «бюджетное правонарушение» его законодательному толкованию;
- определить возможность расширения круга указанных в Бюджетном кодексе Украины бюджетных правонарушений, совершаемых во время формирования Государственного бюджета Украины.

Изложение основного материала. Во время формирования бюджета могут совершаться административные, дисциплинарные, гражданско-правовые правонарушения, а также преступления. Кроме того, некоторые авторы выделяют как отдельный вид бюджетные правонарушения. Ю. В. Другова отмечает, что установление новых институтов бюджетного права, в частности, бюджетной ответственности, обусловлено в первую очередь «бурным развитием бюджетного законодательства» [2, с. 67], потому практика в этих вопросах значительно опережает теорию.

В ст. 116 Бюджетного кодекса Украины (далее – БК Украины), бюджетное правонарушение определяется как нарушение участником бюджетного процесса установленного этим Кодексом или другим бюджетным законодательством норм составления, рассмотрения, утверждения, внесения изменений, выполнения бюджета и отчетности о его выполнении [3]. Из содержания данного определения понятно, что бюджетное правонарушение может совершаться и во время формирования государственного бюджета, и состоит в несоблюдении участником бюджетного процесса установленного этим Кодексом и другими нормативно-правовыми актами порядка составления, рассмотрения, утверждения бюджета, внесения изменений в закон о государственном бюджете на соответствующий год.

Некоторые авторы, считая, что определение «бюджетное правонарушение», которое содержится в БК Украины не достаточно удачное, дают собственное толкование данного термина. Так, Р. Г. Мартин [4, с. 295] определяет бюджетное правонарушение как антисоциальный (общественно вредный, опасный), противоправный поступок, то есть несоблюдение участником бюджетного процесса установленного Бюджетным кодексом и другими нормативно правовыми актами порядка составления, рассмотрения, утверждения, внесения изменений, выполнения бюджета или отчета о выполнении бюджета, осуществление которого предусматривает юридическую ответственность. На наш взгляд такая трактовка бюджетного правонарушения является слишком широкой и указание что это антисоциальный, противоправный поступок – лишнее.

Как отмечает В. Саенко, определение бюджетного правонарушения, которое приведено в ст. 116 БК Украины, дает возможность неоднозначно трактовать упомянутые правонарушения, поскольку большинство бюджетных правонарушений выявляются не в процессе составления, рассмотрения, утверждения, внесения изменений, выполнения бюджета или отчета о его выполнении, а во время составления, рассмотрения, утверждения и выполнения смет бюджетных учреждений. По его мнению, кроме нецелевого использования бюджетных средств, нарушение порядка составления, рассмотрения, утверждения и выполнения смет не может расцениваться как бюджетное правонарушение, поскольку оно не закреплено в ст. 116 БК Украины [5, с. 17]. С такой мыслью можно вполне согласиться.

По мнению специалистов Счетной палаты Украины, существует неотложная необходимость «конкретизировать в БК Украины виды бюджетных правонарушений, за которые виновные лица привлекаются к ответственности в зависимости от того, на какой стадии бюджетного процесса они совершены, и какие именно нормативно правовые акты были нарушены при этом» [6, с. 5], что является, безусловно, полезным предложением.

В контексте нашей статьи, можно определить объект бюджетного правонарушения как общественные отношения, которые возникают в процессе составления, утверждения, внесения изменений, выполнения Государственного бюджета Украины и составления и утверждения отчета о его выполнении. Объективная сторона данного правонарушения может выражаться как в виде действия, так и бездействия, то есть не осуществления предписаний. Субъективная сторона данного правонарушения характеризуется как умышленной, так и неосторожной формой вины. Субъекты бюджетных правонарушений – должностные лица, которые являются субъектами бюджетного процесса и уполномоченные составлять, утверждать, вносить изменения, выполнять Государственный бюджет Украины и составлять и утверждать отчет о его выполнении. Необходимо также помнить, что к существенным признакам юридической ответственности также относится процессуальная форма ее реализации.

Некоторые авторы классифицируют бюджетные правонарушения в зависимости от этапов бюджетного процесса на такие, что совершаются во время составления проекта бюджета, выполнения бюджета, внесения в него изменений и во время отчетности о выполнении бюджета. Среди бюджетных правонарушений «во время составления проекта бюджета» они выделяют: включение недостоверных данных в бюджетные запросы; нарушение установленных сроков подачи бюджетных запросов или их неподача [7, с. 127]. Подобная классификация была приведена и в проекте Закона Украины № 3242 «О государственном контроле за соблюдением бюджетного законодательства и ответственности за бюджетные правонарушения» [8], который, к сожалению, был снят с рассмотрения.

Среди административных правонарушений (как противоправных, виновных действий или бездействий, которые посягают на общественный порядок, собственность, права и свободы граждан, на установленный порядок управления и за которые законом предусмотрена административная ответственность [9]), что совершаются в финансовой сфере, ни одна статья не описывает нарушений, которые связаны именно с формированием Государственного бюджета Украины. В ст. 116 БК Украины, в большинстве своем, перечислены правонарушения, которые совершаются на стадии выполнения бюджета или составления отчета о его выполнении. Ст. 164¹² Кодекса Украины об административных правонарушениях также предусматривает ответственность за правонарушения исключительно во время выполнения бюджета. Как уже отмечалось, правонарушения могут совершаться и на других стадиях бюджетного процесса, однако они не четко отображены в бюджетном законодательстве. А это значит, что в случаях, когда совершаются данные правонарушения материалы дела остаются без рассмотрения в связи с неподготовленностью правового поля или переqualифицируются, что также является нарушением закона, в наиболее похожее по объективной стороне правонарушение.

Для того чтобы создать правовую базу для практических органов первоочередной задачей науки финансового права является теоретическая разработка возможных видов бюджетных правонарушений на стадиях составления, рассмотрения, утверждения бюджета и внесения в него изменений, описание признаков составов этих правонарушений

и исходя из общественной опасности, установление санкций за их совершение.

Изучение зарубежного законодательства, в частности Российской Федерации, позволяет сделать вывод о том, что в нем более четко описываются бюджетные правонарушения. Часть четвертая Бюджетного кодекса Российской Федерации [10] регламентирует ответственность за нарушение бюджетного законодательства Российской Федерации и насчитывает три статьи, в которых речь идет об ответственности за действия, которые совершаются при формировании бюджета, в широком понимании термина «формирование». Это ст. 292. «Непредставление или несвоевременное представление отчетов и других сведений, необходимых для составления проектов бюджетов, их выполнения и контроля за их выполнением»; ст. 303. «Невыполнение обязанности зачисления доходов бюджетов»; ст. 304. «Несвоевременное выполнение платежных документов на перечисление средств, которые подлежат зачислению на счета бюджетов». В первом случае нарушается процедура составления бюджета как финансового плана и нормативного акта, в двух других – установленный порядок формирования доходной части бюджета. Совершение вышеупомянутых правонарушений влечет за собой недополучение финансовых ресурсов соответствующими бюджетами. Потому мы предлагаем использовать полезный опыт наших ближайших соседей для совершенствования запрещающих норм БК Украины.

Таким образом, мы предлагаем дополнить ст. 116 БК Украины частями 11¹, 16¹ изложенными в следующей редакции:

11¹) Несоблюдение обязательности зачисления доходов в бюджеты.

Не зачисление или несвоевременное зачисление налогов, сборов (других поступлений), которые подлежат обязательному зачислению в доходы соответствующих бюджетов, влечет наложение штрафов на руководителей государственных органов, органов местного самоуправления, в соответствии с Кодексом Украины об административных правонарушениях, взыскании в бесспорном порядке бюджетных средств, которые подлежат зачислению в соответствующие бюджеты.

Объектом такого правонарушения являются общественные отношения, которые возникают в процессе мобилизации в бюджеты налогов, сборов (других поступлений). Объективная сторона выражается в виде действия или бездействия, состоящих в не зачислении или зачислении с нарушением установленных законом сроков зачисления налогов, сборов (других поступлений) в доходы соответствующих бюджетов. Субъект правонарушения специальный, а именно руководители государственных органов, органов местного самоуправления, которым было поручено зачисление налогов, сборов (других поступлений), которые подлежат обязательному зачислению в доходы соответствующих бюджетов. Субъективная сторона характеризуется как умышленной, так и неосторожной формой вины.

Статья 16¹) Не предоставление или несвоевременное предоставление отчетов, аналитических данных, расчетов и других сведений, необходимых для составления проектов бюджетов, их утверждения, внесения изменений, выполнения и контроля за их выполнением.

Не предоставление или несвоевременное предоставление отчетов, аналитических данных, расчетов и других сведений, необходимых для составления проектов бюджетов, их утверждения, внесения изменений, выполнения и контроля за их выполнением, влечет наложение штрафов в соответствии с Кодексом Украины об административных правонарушениях на руководителей органов государственной власти и местного самоуправления, обязанных подавать вышеуказанные сведения.

Объектом данного правонарушения являются общественные отношения, которые возникают в процессе составления, утверждения, внесения изменений, выполнения и контроля за выполнением бюджетов. Объективная сторона выражается в виде бездействия, которое состоит в не предоставлении в установленные законом сроки отчетов, аналитических данных, расчетов и других сведений, необходимых для составления проектов бюджетов, их утверждения, внесения изменений, выполнения и контроля за их выполнением. Субъект правонарушения специальный, а именно органы государственной власти и местного самоуправления, обязанные подавать вышеуказанные сведения, в лице их руководителей. Субъективная сторона характеризуется как умышленной, так и неосторожной формой вины.

Выводы. Проанализировав нормы ст. 116 БК Украины мы выяснили, что диспозиция статьи недостаточно полно охватывает правонарушения, совершаемые во время формирования государственного бюджета Украины, что влечет за собой недостаточно эффективное применение мер ответственности на практике. В связи с этим нами предлагается расширить установленный законодателем перечень видов нарушений бюджетного законодательства путем внедрения в ст. 116 БК Украины двух новых частей:

11') Несоблюдение обязательности зачисления доходов в бюджеты;

16') Не предоставление или несвоевременное предоставление отчетов, аналитических данных, расчетов и других сведений, необходимых для составления проектов бюджетов, их утверждения, внесения изменений, выполнения и контроля за их выполнением.

ЛИТЕРАТУРА:

1. Архипенко Т. В. Соотношение административной и бюджетной ответственности / Т. В. Архипенко, А. В. Макаров // Финансовое право. — 2004. — № 4. — С. 21-26.
2. Другова Ю. В. Ответственность за нарушения бюджетного законодательства Российской Федерации / Ю. В. Другова // Журнал российского права. — 2003. — № 3. — С. 67-72.
3. Бюджетний кодекс України від 8 липня 2010 р. № 2456-VI // Відомості Верховної Ради України. — 2010. — № 50-51. — Ст. 572.
4. Мартін Р. Г. Відповідальність державних органів за порушення у бюджетному процесі / Р. Г. Мартін / матер. 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.
5. Саєнко В. Види порушень законодавства про бюджетну систему та відповідальність за них / В. Саєнко // Юридичний журнал. — 2004. — № 9. — С. 17-24.
6. Огонь Ц. Г. Доходи бюджету України: теорія та практика: моногр. / Ц.Г. Огонь. — К.: КНТЕУ, 2003. — 580 с.
7. Бабін Б. В. Державні цільові програми — організаційно-правові основи розроблення, ухвалення та реалізації: моногр. / Б.В. Бабін, В.О. Кроленко. — Донецьк: ДонДУЕТ, 2006. — 206 с.
8. Про державний контроль за дотриманням бюджетного законодавства та відповідальність за бюджетні правопорушення: Проект Закону України від 17 березня 2003 р. № 3242. — [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin>
9. Кодекс України про адміністративні правопорушення від 7 грудня 1984 р. № 8073-X // Відомості Верховної Ради УРСР. — 1984. — № 51. — С. 1122.
10. Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31 июля 1998 г. № 145 ФЗ, с изменениями и дополнениями. — [Электронный ресурс]. — Режим доступа: http://www.consultant.ru/popular/budget/?utm_campaign=law_doc&utm_source=google.adwords&utm_medium=cpc&utm_content=Budget%20Code&gclid=CLGG9oPa6L4CFfMZtAodDVMAQQ