

ПОНЯТТЯ ТА ЗМІСТ БЮДЖЕТНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ ЯК ОБ'ЄКТУ АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРОСТУПКУ

СОКОЛОВ Олег Анатолійович - *на-чальник Державної фінансової інспекції у Донецькій області, здобувач Міжрегіональної Академії управління персоналом, м. Київ*

УДК 342.92; 351.713

В статті розглянуто поняття і зміст бюджетної діяльності як об'єкта адміністративного проступку.

Ключові слова: об'єкт правопорушення, адміністративний проступок, об'єкт адміністративного проступку, публічна фінансова діяльність держави, бюджетна діяльність.

Постановка проблеми

Визначення чіткого поняття та змісту об'єкта протиправного посягання має вирішальне значення для кваліфікації діяння, адже, по суті, вирішується питання чи мало місце протиправне посягання у цілому.

Бюджетна діяльність, будучи самостійним елементом публічної фінансової діяльності держави, охоплює широке коло суспільних відносин, які є предметом регулювання бюджетного законодавства. Проте, об'єктом правової охорони з боку адміністративного законодавства виступають не усі суспільні відносини, що входять до предмету регулювання бюджетного законодавства, а лише їх певна частина.

Для правильної кваліфікації адміністративних проступків, які посягають на нормальне функціонування бюджетної системи держави, має значення чітке визначення кола суспільних відносин, які становлять об'єкт посягання.

Аналіз останніх досліджень і публікацій

Бюджетна діяльність як об'єкт адміністративного проступку була предметом

факультативного наукового дослідження з боку вітчизняних та російських науковців А.М. Балтіної, Л.В. Вакарюк, Л.К. Воронової, О.П. Гетьманець, М.В. Карасьової, Ю.А. Крохіної, О.А. Кузьменко, А.С. Матненко, А.О. Монаєнка, Н.Ю. Пришви, Н.В. Термцової, В.С. Толуб'яка, Н.І. Хімичевої, В.Д. Чернадчука, О.С. Чорного та ін. Проте, дані дослідження здійснювалися в аспекті фінансово-економічних відносин.

Ціль статті полягає у визначенні поняття та змісту бюджетної діяльності як об'єкта адміністративного проступку, виходячи із загальноновизнаної диференціації на родовий та безпосередній об'єкт, з врахуванням особливостей бюджетної діяльності як самостійного елементу публічної фінансової діяльності держави.

Виклад основного матеріалу

Розглядаючи поняття та зміст бюджетної діяльності як об'єкта адміністративного проступку не можна оминати визначення змісту таких фундаментальних понять теорії права та адміністративно-правової науки як об'єкт правопорушення, об'єкт адміністративного проступку.

Новий тлумачний словник української мови вкладає в поняття «об'єкт» наступний зміст: 1) пізнавальна дійсність, що існує поза свідомістю людини і незалежно від неї; 2) явище, предмет особа, на які спрямована певна діяльність, увага та ін.; 3) предмет наукового дослідження, спеціальної зацікавленості, компетенції [11, с. 392].

У загальнофілософській літературі термін «об'єкт» визначено як те, що протистоїть суб'єкту, на що спрямована його предметно-практична та пізнавальна діяльність [14, с.123].

Тобто, об'єктом є те, на що спрямовується певна діяльність.

У теорії права відносно об'єкта правопорушення, як обов'язкової ознаки його складу, усталеним є його розуміння як сукупності суспільних відносин, адже саме суспільні відносини є предметом правового регулювання, і порушуючи певні норми права, протиправні діяння посягають на суспільні відносини, які ними регулюються.

У юридичній літературі об'єкт протиправного посягання розглядають за поділом його на загальний, родовий (видовий) та безпосередній об'єкт.

Загальний об'єкт - це ті суспільні відносини, які охороняються правом і яким правопорушення завдає шкоди.

При цьому, М. Аблулаєв, С. Комаров вважають, що суспільні відносини - це складне явище суспільної дійсності, яке складається із різних елементів, до яких вони відносять: суб'єктів, що є сторонами у цих відносинах; об'єкти, з приводу яких встановлюються ті, що регулюються правом, зв'язки; діяння сторін та правову норму.

Під родовим (видовим) об'єктом правопорушення слід розуміти певне коло однорідних відносин, яким завдається шкода (наприклад - злочини проти життя та здоров'я, свободи і гідності особи).

Безпосередній об'єкт – це конкретні суспільні відносини, проти яких спрямоване одне або декілька правопорушень (життя, здоров'я, честь, майно тощо) [6, с. 487].

Суспільні відносини стають об'єктом правопорушення тільки тоді, коли стають об'єктом правової охорони з боку тої чи іншої галузі права, яка визначає, які саме суспільні відносини слід охороняти, які суспільно небезпечні діяння завдають їм шкоди та яку міру юридичної відповідальності слід передбачити для застосування до суб'єктів, які посягають на охоронювані суспільні відносини.

В національній системі права основну охоронну функцію виконують дві галузі: адміністративне та кримінальне право і, відпо-

відно, охоронними нормативно-правовими актами є Кодекс України про адміністративні правопорушення (далі - КУпАП) [7] та Кримінальний кодекс України (далі КК України) [8]. Кожен з вище наведених законодавчих актів визначає свій об'єкт правової охорони.

Аналізуючи об'єкт правової охорони адміністративного проступку, виходячи із змісту статей 1 і 9 КУпАП, можна дійти висновку, що загальним об'єктом самого адміністративного правопорушення виступає, вужче коло суспільних відносин, ніж визначене у ст. 1 КУпАП. Так, відповідно до норми ст. 1 КУпАП, адміністративним правопорушенням визначається протиправна, винна (умисна, необережна) дія чи бездіяльність, яка посягає на громадський порядок, власність, права і свободи громадян, на встановлений порядок управління і, за яку законом передбачено адміністративну відповідальність.

На думку автора, такий підхід законодавця щодо виокремлення об'єкту адміністративного правопорушення, що закріплений у ст. 1 КУпАП не може сприяти ефективній правовій охороні суспільних відносин, оскільки недосконалість правового регулювання загального об'єкту правопорушення неминуче тягне за собою недосконалість регулювання родового і безпосереднього об'єктів.

Тому доцільніше відповідну норму викласти у наступній редакції: «Адміністративним правопорушенням визначається протиправна, винна (умисна, необережна) дія чи бездіяльність, яка посягає на суспільні відносини, які є об'єктом правової охорони цього Кодексу і за яку законом передбачено адміністративну відповідальність».

У науці адміністративного права усталеним є підхід, відповідно до якого, родовий об'єкт адміністративного проступку - це група однорідних або тотожних суспільних відносин, які охороняє комплекс адміністративно-правових норм. Залежно від родового об'єкта, адміністративні правопорушення згруповано в главах Особливої частини розділу II КУпАП.

Під безпосереднім об'єктом мають на увазі ті конкретні суспільні відносини, поставлені під охорону закону, яким заподіюють шкоду правопорушення, що підпадає під

ознаки конкретного складу адміністративного проступку [1, с. 174].

Розглядаючи бюджетну діяльність як об'єкт адміністративного проступку, необхідно визначити зміст поняття «бюджетна діяльність» у цілому.

Аналізуючи зміст відповідного поняття знову ж, у першу чергу, необхідно звернутись до філологічного тлумачення поняття «діяльність». Тлумачний словник української мови визначає діяльність як 1) застосування своєї праці до чого-небудь; робота, заняття, активність діяння; 2) праця дії людей у якій-небудь галузі; 3) функціонування, діяння органів живого організму; 4) існування життя; 5) робота, функціонування, якоїсь організації, установи [12, с. 559].

Бюджетна діяльність є самостійним елементом публічної фінансової діяльності держави, у вітчизняній науці фінансового права не має суттєвих розбіжностей у розумінні даного правового явища.

Так, М. П. Кучерявенко визначає публічну фінансову діяльність держави як діяльність держави з формування, розподілу та використання централізованих і децентралізованих фондів грошових коштів, що використовуються для забезпечення виконання функцій держави, завдань соціально-економічного характеру, управління, обороноздатності, діяльності державних органів [15, с. 11]. М. П. Орлюк розуміє під фінансовою діяльністю держави плановану діяльність у сфері мобілізації, розподілу й використання централізованих та децентралізованих фондів коштів з метою виконання завдань і функцій держави [13].

В контексті нашого дослідження нас цікавить зміст такого окремого елемента фінансової діяльності як бюджетна діяльність.

На думку В.Д. Чернадчука бюджетна діяльність (як сфера виникнення та розвитку бюджетних відносин, а також вид юридичної діяльності) є видом публічної діяльності, що здійснюється за допомогою спеціальних юридичних дій, операцій, засобів і способів, спрямована на виконання суспільних та державних завдань і функцій, а також задоволення публічних і приватних потреб та інтересів [16, с. 23]. О. А. Музика-Стефанчук трактує поняття бюджетної діяльності як

цілеспрямований вплив органів державної влади та органів місцевого самоврядування на бюджетні відносини, тобто на відносини в галузі формування, розподілу та використання бюджетів і пов'язаних з ними публічних фондів коштів для реалізації їх функцій і публічних завдань [9]. Російська дослідниця А.М. Балтіна пропонує розглядати бюджетну діяльність у широкому різноманітті її виявів як структуруючий фактор, що поєднує елементи бюджетної системи в єдине ціле шляхом руху грошових потоків у вигляді доходів і видатків бюджетів [2, с. 64].

Вище наведені автори, також виокремлюють ознаки (особливості) бюджетної діяльності. Зокрема, на думку В.Д. Чернадчука до них належать наступні: коло суб'єктів, їх бюджетна компетенція, об'єкт, мета і тривалість цієї діяльності, а також окрема ознака – сфера виникнення, розвитку бюджетних відносин [16, с. 22]. О.А. Музика-Стефанчук називає серед особливостей бюджетної діяльності органів публічної влади такі: обсяг фінансової та бюджетної компетенції зазначених органів; наявність власних цілей; об'єкти бюджетної діяльності; органи, які здійснюють діяльність [9].

На думку М. О. Єрмаков до головних ознак бюджетної діяльності відносяться: мета бюджетної діяльності - виконання бюджету без дефіциту; об'єкт бюджетної діяльності - відносини, що пов'язані з розподілом коштів між структурними складовими бюджету, як фонду коштів – доходів, видатків бюджету, кредитування і фінансування бюджету; предмет бюджетної діяльності - обігові бюджетні грошові кошти; суб'єкти бюджетної діяльності - публічно-правові утворення: органи державної влади й органи місцевого самоврядування; обсяги бюджетної компетенції зазначених суб'єктів, що регламентовані чинним законодавством; складові бюджетної діяльності - дії та рішення органів публічної влади з формування всіх доходів і видатків бюджету, з кредитування й фінансування бюджету. Виокремлення згаданих ознак дозволило визначити вказаному автору, бюджетну діяльність держави як дії органів публічної влади щодо встановлення нормативів розподілу між бюджетами доходів від надходжень, що є джерелами формування доходів бюдже-

тів бюджетної системи України, установлення видаткових зобов'язань, планування бюджетних доходів та видатків на наступний фінансовий рік і плановий період, виконання бюджету за доходами й видатками, а також з кредитування та фінансування бюджету[5].

Про те, вказані підходи не можуть задовольнити потреби нашого дослідження, з огляду на наступне. Наведені вище вчені-правники розглядають «бюджетну діяльність» як категорію науки фінансового права. З позицій логіки, категорія – це поняття, з надзвичайно широким змістом. В контексті ж нашого дослідження «бюджетна діяльність» розглядається не як категорія фінансового права, а як сукупність суспільних відносин, що є предметом регулювання бюджетного законодавства і виступає об'єктом правової охорони з боку адміністративного законодавства.

З наведеного випливає, що для окреслення змісту поняття «бюджетна діяльність» у розрізі теми дослідження, необхідно визначитись із предметом регулювання бюджетного законодавства та обсягу суспільних відносин, які входять до предмету регулювання бюджетного законодавства і є об'єктом правової охорони з боку адміністративного законодавства.

Для визначення предмета регулювання бюджетного законодавства традиційно звертаються до ст. 1 БК України, яка має назву «Відносини, що регулюються Бюджетним кодексом України». Згідно даної норми, Бюджетним кодексом України регулюються відносини, що виникають у процесі складання, розгляду, затвердження, виконання бюджетів, звітування про їх виконання та контролю за дотриманням бюджетного законодавства, і питання відповідальності за порушення бюджетного законодавства, а також визначаються правові засади утворення та погашення державного і місцевого боргу[3]. Аналізуючи зміст даної норми, не можна не звернути увагу на досвід законодавчого закріплення предмету регулювання бюджетного законодавства у Російській Федерації. Так, у Бюджетному кодексі Російської Федерації Федеральний Закон від 31 липня 1998 р. № 145 до бюджетних правовідносин включено: відносини, що виникають між суб'єктами

бюджетних правовідносин у процесі формування доходів і здійснення видатків бюджетів бюджетної системи Російської Федерації, здійснення державних і муніципальних запозичень, регулювання державного й муніципального боргу; відносини, що виникають між суб'єктами бюджетних правовідносин у процесі складання і розгляду проектів бюджетів бюджетної системи Російської Федерації, затвердження і виконання бюджетів бюджетної системи Російської Федерації, контролю за їх виконанням, здійснення бюджетного обліку, складання, розгляду і затвердження бюджетної звітності (ст. 1 Бюджетного кодексу Російської Федерації)[4]. Як бачимо із змісту вище наведеної норми, російським законодавцем більше приділено уваги деталізації предмета регулювання бюджетного законодавства, тому доцільним є запозичення передового досвіду правотворців РФ й більшої конкретизації предмету регулювання бюджетного законодавства у нормі ст. 1 БК України.

Аналіз норми ст. 1 БК України свідчить, що нею пропонуються певні стадії, рівні бюджетних правовідносин, що регламентують процес:

- а) складання бюджетів;
- б) розгляду, затвердження та прийняття бюджетів;
- в) виконання бюджетів;
- г) звітування про виконання бюджетів.

Таким чином закладаються підвалини регулювання стадій бюджетного процесу (ст. 19) та відповідних норм щодо бюджетного процесу стосовно державного бюджету України (гл. 6-9 Кодексу) та місцевих бюджетів (гл. 12 Кодексу, Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні»)[10].

Як вбачається з аналізу норм БК України, а також інших нормативно-правових актів, що складають бюджетне законодавство й перелічені у ст. 4 БК України, достатньо скромна конструкція ст. 1 даного кодексу приховує за собою, дуже широке коло різнорідних суспільних відносин, які складаються між суб'єктами бюджетного права на різних стадіях бюджетного процесу. Кожна група згаданих суспільних відносин може бути як об'єктом правової охорони так й об'єктом правопорушення, зокрема адміністративного.

Тому для того, щоб глибоко не занурюватись у з'ясування кола конкретних суспільних відносин, які входять до предмету регулювання бюджетного законодавства, автор вважає за доцільне одразу звернутись до ст. 164-12 КУпАП, для того, щоб окреслити саме ті, що є об'єктом правової охорони з боку адміністративного права.

Стаття 164-12 КУаАП, містить декілька самостійних складів правопорушень, при цьому дана норма має бланкетний характер, що знову ж таки повертає нас до норм бюджетного кодексу.

Системний аналіз норм бюджетного кодексу України, а також конструкцій об'єктивної сторони складів бюджетних правопорушень, передбачених ст. 164-12 КУпАП, дає підстави для наступних висновків.

По-перше, склади правопорушень передбачених вище вказаною нормою КУпАП є формальними, тобто правопорушення вважається закінченим з моменту вчинення суспільно небезпечного діяння.

По-друге, виняток з вище вказаного становить перший склад бюджетного правопорушення вказаний у ст. 164-12 КУпАП, а саме - включення недостовірних даних до бюджетних запитів, що призвело до затвердження необґрунтованих бюджетних призначень або необґрунтованих бюджетних асигнувань, адже це єдине правопорушення серед передбачених відповідною нормою, що має матеріальний склад. Обов'язковими ознаками об'єктивної сторони даного складу правопорушення є діяння у вигляді включення недостовірних даних до бюджетних запитів, суспільно небезпечні наслідки у вигляді затвердження необґрунтованих бюджетних призначень та необґрунтованих бюджетних асигнувань та причинний зв'язок між діянням і суспільно небезпечними наслідками. При цьому, як вбачається із змісту ст. 19, 23, 34, 35, 46 БК України, якщо діяння вчиняється на першій стадії бюджетного процесу то суспільно небезпечні наслідки можуть наступити на стадіях прийняття державного бюджету та виконання.

По-третє, усі передбачені порушення бюджетного законодавства, за які передбачена адміністративна відповідальність вчиняються і вважаються закінченими у стадії виконан-

ня державного бюджету, окрім включення недостовірних даних до бюджетних запитів, що призвело до затвердження необґрунтованих бюджетних призначень або необґрунтованих бюджетних асигнувань.

По-четверте, з викладеного вище вбачається, що об'єктом адміністративно-правової охорони є суспільні відносини, які складаються між суб'єктами бюджетного процесу на стадії виконання державного бюджету, тобто об'єктом правової охорони є окрема стадія бюджетного процесу – виконання державного бюджету.

Таким чином бюджетну діяльність як об'єкт адміністративного проступку необхідно розглядати як діяльність суб'єктів бюджетного процесу на стадії виконання державного бюджету України.

З цих підстав вважаємо некоректною назву ст. 164-12 КУпАП «Порушення бюджетного законодавства», адже, як впливає з вище наведеного, вона визначає об'єкт правової охорони дуже розмито.

В охоронних нормативних актах об'єкт правової охорони вказується у назвах розділів та статей. При цьому назва розділу містить родовий об'єкт посягання, а конкретна стаття – безпосередній.

У своїх попередніх дослідженнях, автор звертав увагу на те, що ст. 164-12 КУпАП, містить декілька самостійних складів адміністративних проступків і пропонував виокремити у главі 12 КУпАП окремий підрозділ присвячений порушенням бюджетного законодавства, а кожному складу правопорушення присвятити окрему статтю.

З урахуванням вище наведеного на думку автора, відповідний підрозділ КУпАП повинен мати назву: «Порушення бюджетного законодавства на стадії виконання державного бюджету».

Такий підхід у визначенні родового об'єкта адміністративного проступку, який посягає на бюджетну систему більше сприятиме правовій охороні суспільних відносин і можливості визначення безпосереднього об'єкта конкретних складів правопорушень, адже вище зверталась увага на те, що предметом регулювання бюджетного законодавства є дуже широке коло різномірних суспільних і для правильної кваліфікації діяння важливо

АНОТАЦІЯ

У статті розглянуто поняття та зміст бюджетної діяльності як об'єкта адміністративного проступку.

SUMMARY

In the article a concept and maintenance of budgetary activity are considered as an object of administrative misconduct.

розуміти, які саме суспільні відносини є безпосереднім об'єктом посягання правопорушення.

Висновки

Як вбачається із змісту ст. 1 і 9 КУпАП, загальний об'єкт правові охорони адміністративного проступку значно звужений у порівнянні із ст. 1 КУпАП, тому ст. 9 КУпАП, доцільно викласти у наступній редакції: «Адміністративним правопорушенням визначається протиправна, винна (умисна, необережна) дія чи бездіяльність, яка посягає на суспільні відносини, які є об'єктом правової охорони цього Кодексу і за яку законом передбачено адміністративну відповідальність».

Об'єктом адміністративно-правової охорони є суспільні відносини, які складаються між суб'єктами бюджетного процесу на стадії виконання державного бюджету, тобто об'єктом правової охорони є окрема стадія бюджетного процесу – виконання державного бюджету. Таким чином бюджетну діяльність як об'єкт адміністративного проступку необхідно розглядати як діяльність суб'єктів бюджетного процесу на стадії виконання державного бюджету України.

У Главі 12 КУпАП необхідно виокремити підрозділ з назвою: «Порушення бюджетного законодавства на стадії виконання державного бюджету», що дасть змогу чітко виокремити родовий об'єкт адміністративного проступку, що посягає на бюджетну систему і відповідно чітко розуміти безпосередній об'єкт конкретних складів правопорушень.

Література

1. Адміністративне право України: Підручник / [Ю.П. Битяк, В. М. Грашук, О. В. Дяченко та ін.]; За ред. Ю. П. Битяка. – К.: Юрінком Інтер, 2007. – 544 с.
2. Балтина А. М. Развитие пространственно-функциональной структуры бюджетной системы / А.М. Балтина // Вестник Оренбургского государственного университета. – 2010. – № 5 (111). – С. 63–67.
3. Бюджетный кодекс Украины від 08.07.2010 р. // Відомості Верховної Ради України.

– 2010. – № 50–51. – Ст. 572.

4. Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31 июля 1998 г. № 145-ФЗ [електронний ресурс] // <http://www.bestpravo.ru/news/novosti-68.htm>.

5. Єрмаков М. О. поняття та зміст бюджетної діяльності в сучасному фінансовому праві [електронний ресурс] // http://www.nbuv.gov.ua/portal/soc_gum/Nvknucs/2011_1/ermak.htm.

6. Зайчук О.В., Оніщенко Н.М. Теорія держави і права. Академічний курс: Підручник/ За ред. О.В. Зайчука, Н.М. Оніщенко. – К.: Юрінком Інтер, 2006. – 688 с.

7. Кодекс України про адміністративні правопорушення від 07.12.1984 р. // Відомості Верховної Ради УРСР. – 1984. – додаток до № 51. – ст. 1122. – (з наступними змінами та доповненнями).

8. Кримінальний кодекс України від 05.04.2001 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2001. – №25-26. – ст.131.

9. Музика-Стефанчук О.А. Про бюджетну діяльність органів публічної влади/ О.А. Музика-Стефанчук // Современное состояние и перспективы развития финансового права: международный интернет-конф. [електронний ресурс] // <http://ndifp.asta.edu.ua/conf/index.php?PHPSESSID=6f35ad66c11f5fd0bb36c72e17cf1ffb&topic=61.msg102#msg102>.

10. Науково-практичний коментар до Бюджетного кодексу України. – Київ: ДП «Видавництво «Зовнішня торгівля», 2010 рік. [електронний ресурс] // http://www.ereading.org.ua/chapter.php/1002290/3/Byudzhetniy_Kodeks_Ukraini.html Науково-практичний коментар;

11. Новий тлумачний словник української мови у трьох томах / укладачі: проф. В.В.Яременко, О.М.Сліпушко. – К.: «Аконіт», 2003 р. [Т. 2. – 926 с.

12. Новий тлумачний словник української мови у трьох томах / укладачі: проф. В.В.Яременко, О.М.Сліпушко. – К.: «Аконіт», 2003 р. [Т. 1. – 926 с.

13. Орлюк О.П. Фінансове право. Академічний курс : [підруч.] / Орлюк О.П. – К. : Юрінком Інтер, 2010. – 808 с.

14. Философский энциклопедический словарь. – М.: ИНФРА-М, 1997. – 576 с.

15. Фінансове право України : [підруч.] / [Г.В. Бех, О.О. Дмитрик, І.Є. Криницький]; за ред. М. П. Кучерявенка. – К. : Юрінком Інтер, 2004. – 320 с.

16. Чернадчук В.Д. Поняття та сутність бюджетних відносин / В.Д. Чернадчук // Підприємництво. Господарство. Право. – 2005. – № 11. – С. 21