

Юридична Відповідальність

за бюджетні правопорушення: пропозиції щодо вдосконалення



Е. С. Дмитренко

кандидат юридичних наук, доцент, професор
кафедри економіки та фінансового права
Національної академії СБ України

У статті досліджуються особливості юридичної відповідальності за бюджетні правопорушення, проаналізовано механізм застосування фінансово-правових санкцій за порушення бюджетного законодавства. Запропоновано розробити та прийняти нормативний акт про систему бюджетних правопорушень та механізм застосування юридичної відповідальності у випадку їх вчинення.

Ключові слова: бюджетні правопорушення, фінансово-правові санкції, адміністративна, кримінальна та дисциплінарна відповідальність за бюджетні правопорушення.

В статье исследуются особенности юридической ответственности за бюджетные правонарушения, проанализирован механизм применения финансово-правовых санкций за нарушение бюджетного законодательства. Предложено разработать и принять нормативный акт о системе бюджетных правонарушений и механизм применения юридической ответственности в случае их совершения.

Ключевые слова: бюджетные правонарушения, финансово-правовые санкции, административная, уголовная и дисциплинарная ответственность за бюджетные правонарушения.

Peculiarities of legal responsibility for the budget offence are explored in this article. Author has analysed the way of using sanctions of financial law for the violation of budget legislation. Offered to propose and enact law that would regard system of budget offences and the way of using legal responsibility if they committed.

Keywords: *budget offences, sanctions of financial law, administrative, criminal and disciplinary responsibility for budget offences*

В умовах нових економічних, соціальних, політичних реалій в Україні особливого захисту потребує бюджетна система через існування багатьох чинників, спроможних суттєво вплинути на її стабільність та безпеку. Одним із таких чинників є скоєння учасниками бюджетних правовідносин правопорушень, а тому зазначені правовідносини потребують належної охорони і захисту від протиправних посягань. Ефективним, дієвим засобом забезпечення законності і порядку у сфері бюджетної діяльності та протидії правопорушенням у бюджетній сфері є механізм юридичної відповідальності, питання якого належить до недосліджених у науці фінансового права.

Окрім проблеми юридичної відповідальності у випадку вчинення бюджетних правопорушень поряд із загальними питаннями бюджетного права розглядали представники науки фінансового права як колишнього СРСР (Д. Бекерська [1], Л. Воронова [2], М. Гурвич [3], М. Ровінський [4]), так і України (О. Горун [5], Н. Сидорова [6], М. Харенко [7]). Серед українських вчених зазначену проблему детально досліджувала І. Сікорська [8]. Але вказаними та іншими науковцями не проаналізовано систему юридичної відповідальності за бюджетні правопорушення, особливості механізму застосування такої відповідальності.

А тому основним завданням статті є проаналізувати систему юридичної відповідальності за бюджетні правопорушення, розглянути неврегульовані питання механізму застосування такої відповідальності та сформулювати напрями його удосконалення.

Законодавством України встановлено зміст та обсяг юридичної відповідальності юридичних та фізичних осіб за порушення бюджетного законодавства. Так, до юридичних осіб за бюджетні правопорушення застосовують такі фінансово-правові санкції: призупинення бюджетних асигнувань; зупинення операцій з бюджетними коштами [9, ст. ст. 118, 120], зокрема припинення перерахування коштів з бюджетів до бюджетів та (або) оплати рахунків [10, п. 2]; зменшення асигнувань розпорядникам бюджетних коштів на суму коштів, що витрачені не за цільовим призначенням; обов'язкове повернення до відповідного бюджету коштів, отриманих у вигляді субвенції [9, ст.119]. На жаль, особливості їх застосування за вчинені бюджетні правопорушення не стали об'єктом наукових досліджень, що, безумовно, не сприяє вдосконаленню механізму юридичної відповідальності. Оскільки найпоширенішими з них є призупинення бюджетних асигнувань та зупинення операції з бюджетними коштами, то, відповідно, саме вони потребують наукового аналізу, зокрема їх розмежування, що впливає на зміст та обсяг юридичної відповідальності. Аналіз нормативно-правових актів, якими регулюється механізм їх застосування, дав нам підстави встановити, що вони мають спільне призначення – сприяти захисту бюджетної системи, але суттєво різняться між собою за визначеними нами критеріями.

Для вдосконалення механізму призупинення бюджетних асигнувань корисним може стати вивчення досвіду застосування призупинення (скорочення) бюджетного фінансування за часів СРСР, повноваження на застосування якого мав єдиний орган – Мі-

Критерії розмежування	Призупинення бюджетних асигнувань	Зупинення операцій з бюджетними коштами
Мета	припинення на конкретно визначений час повноважень на взяття бюджетного зобов'язання за загальним фондом бюджету в межах бюджетного періоду	зупинення будь-яких операцій з бюджетними коштами розпорядників, одержувачів бюджетних коштів
Підстава	протокол про бюджетне правопорушення або акт ревізії та додані до нього документи	протокол про бюджетне правопорушення (якщо факт бюджетного правопорушення зафіксовано в акті ревізії, то протокол не оформляється)
Документ, яким оформляється	розпорядження про призупинення бюджетних асигнувань	розпорядження про зупинення операцій з бюджетними коштами
Суб'єкт і початок застосування	Міністр фінансів України, Міністр фінансів АРК, керівник місцевого фінансового органу, голова виконавчого органу міської, міста районного значення, селищної та сільської ради – з 1-го числа місяця, наступного за датою прийняття розпорядження	Орган Державного казначейства – не пізніше наступного робочого дня після отримання розпорядження
Термін застосування	від одного місяця до трьох [11]	протягом трьох робочих днів з дня підписання протоколу про бюджетне правопорушення або акта ревізії протягом десяти робочих днів з дати його реєстрації, а в разі наявності заперечень (зауважень) до акта ревізії – протягом трьох робочих днів з дати надання письмового висновку щодо таких заперечень [12]

ністерство фінансів СРСР з обов'язковим інформуванням Ради Міністрів СРСР, Ради Міністрів союзних і автономних республік, місцевих виконкомів і керівників вищестоящих органів. Зокрема, скорочення фінансування застосовувалося у разі: виявлення фактів незаконного руху кредитів; встановлення неправильного витрачання сум виявлених асигнувань за кошторисами і фінансовими планами на незаконне підвищення заробітної плати; завищення асигнувань на адміністративно-господарські витрати [4, с. 248-249]. На нашу думку, окремі за змістом норми про підстави скорочення фінансування є прийнятними для бюджетного законодавства України.

Фізичні особи за порушення бюджетного законодавства притягаються до адміністративної, кримінальної та дисциплінарної відповідальності. Аналіз наукової літератури засвідчив наявність проблем, які впливають на ефективність їх застосування. До останніх дослідники відносять недосконале законодавство [1, с. 4; 5, с. 1-2; 6,

с. 8; 7, с. 10; 8, с. 10-15.]. Підтримуємо таку думку та висловимо свої пропозиції щодо його вдосконалення під час розгляду особливостей кожного виду відповідальності.

Серед особливостей адміністративної відповідальності за бюджетні правопорушення визначаємо такі: підставою для застосування є скоєння адміністративного проступку у бюджетній сфері: порушення законодавства з фінансових питань; порушення законодавства про бюджетну систему України; порушення законодавства про здійснення закупівлі товарів, робіт і послуг за державні кошти [13, ст. ст. 164², 164¹², 164¹⁴]; її суб'єктами є посадові особи, наділені бюджетними повноваженнями; адміністративні стягнення (штрафи) накладаються лише за порушення, що вчиняються під час виконання бюджетів, і їх розмір залежить від ступеня вини особи та завданої шкоди державі. На нашу думку, не сприяють боротьбі з бюджетними правопорушеннями розміри адміністративних штрафів, співвіднесених не мінімальною заро-

бітною платою, а із неоподатковуваним мінімумом доходів громадян.

Потребує вдосконалення і механізм кримінальної відповідальності, яка настає за порушення законодавства про бюджетну систему України та видання нормативно-правових або розпорядчих актів, які змінюють доходи і видатки бюджету всупереч встановленому законом порядку [14, ст. ст. 210, 211]. На нашу думку, назва ст. 210 «Порушення законодавства про бюджетну систему України» є не зовсім коректною, оскільки фактично вона визначає відповідальність лише за порушення використання бюджетних коштів, що, зрозуміло, не є одним і тим же. Вважаємо, що об'єктивна сторона такого злочину повинна включати і порушення бюджетної дисципліни (згадаймо, що стаття Кримінального кодексу колишнього СРСР мала назву «порушення правил бюджетно-фінансової дисципліни» [3, с. 247]). З метою вдосконалення норм Кримінального кодексу України, якими визначається відповідальність за злочини у бюджетній сфері, пропонуємо уточнити їх суб'єктів, до яких віднести службових осіб, наділених правом розпоряджатися бюджетними коштами, в тому числі розпорядників (одержувачів) бюджетних коштів; службових осіб, наділених правом видавати (затверджувати) нормативно-правові акти, якими конкретизуються, змінюються (роз'яснюються) порядок і підстави формування бюджетів. Щодо останніх суб'єктів, то їх система може бути такою: вищі посадові особи Кабінету Міністрів України, Міністерства фінансів України, Державного казначейства України, керівники міністерств та інших центральних органів виконавчої влади, керівники органів виконавчої влади; посадові особи, наділені правом підпису актів Ради Міністрів АРК, державних адміністрацій і виконавчих комітетів місцевих рад про доходи і витрати місцевих бюджетів; будь-яка службова особа – розпорядник бюджетних коштів, яка видала розпорядчий акт.

Щодо системи кримінальних санкцій за бюджетні злочини, то, на нашу думку, прийнятним може стати з-поміж інших і механізм грошових нарахувань на посадових осіб, що нанесли шкоду державі в результаті порушення бюджетної дисципліни (такі санкції існували у законодавстві колишнього СРСР [15]). Вважаємо, що за нецільове використання бюджетних коштів слід запровадити посилену кримінальну відповідальність (тривалі строки позбавлення волі з повною конфіскацією майна) та віднести такий злочин до особливо тяжких.

Нами також виділяються особливості дисциплінарної відповідальності службових осіб, наділені правом розпоряджатися бюджетними коштами, видавати (затверджувати) нормативно-правові акти в аналізованій сфері: настає за невиконання (неналежне виконання) службових обов'язків у випадках, коли за відповідні порушення не передбачена адміністративна чи кримінальна відповідальність; за вчинений дисциплінарний проступок до таких осіб можуть поряд із доганою та звільненням [16, ст. 147] застосовуватися інші заходи дисциплінарного впливу: (попередження про неповну службу відповідність, затримка до одного року у присвоєнні чергового рангу або у призначенні на вищу посаду [17, ст. 14] та відсторонення від виконання повноважень за посадою у разі невиконання службових обов'язків, що призвело до людських жертв або заподіяло значної матеріальної чи моральної шкоди громадянину, державі, підприємству, установі, організації чи об'єднанню громадян [18]). Щодо останнього заходу пропонуємо застосовувати його не лише до державних службовців, а до будь-яких службових осіб, наділених правом розпоряджатися бюджетними коштами і у яких під час фінансового контролю виявлено порушення фінансової дисципліни. На нашу думку, слід також визнати підставами для застосування дисциплінарних стягнень такі: неповідомлення державних органів про виявлені зловживан-

ня і порушення; непередача органами Державної контрольно-ревізійної служби правоохоронним органам матеріалів ревізій у випадках виявлення зловживань і порушень чинного законодавства; неповідомлення їх про вилучення документів у зв'язку з їх підробкою або виявленими зловживаннями [19, ст. 14; п. 4]. Вважаємо, що з метою зменшення дисциплінарних правопорушень зазначеними особами і вдосконалення механізму дисциплінарної відповідальності доцільно: розробити процедуру усунення службових осіб від виконання посадових функцій та відсторонення їх від виконання повноважень; розробити та прийняти Дисциплінарний статут органів ДКРС [20, с. 216].

Як бачимо, національне законодавство містить достатню кількість правових засобів для припинення порушень бюджетного законодавства, але механізм юридичної відповідальності за бюджетні правопорушення, на наш погляд, є недосконалим через відсутність у законодавстві відповідальності за окремі бюджетні правопорушення, зокрема за прийняття щорічних законів про Державний бюджет України з порушенням встановлених у Бюджетному кодексі України термінів, адже норми про це у законодавстві відсутні.

Не сприяє боротьбі з бюджетними правопорушеннями і процедура прийняття законів, які впливають на дохідну та видаткову частину бюджету, яку слід переглянути (одночасно передбачити відповідальність) і унеможливити їх введення серед року без прийняття відповідних змін до Закону про Державний бюджет на відповідний рік. Пропонуємо також розробити та прийняти нормативні акти, в яких: визначити систему бюджетних правопорушень та механізм застосування юридичної відповідальності у випадку їх вчинення, в тому числі і фінансово-правових санкцій; наділити державного аудитора правом за фактами порушень, виявлених під час здійснення державного фінансового аудита впродовж

бюджетного року, ініціювати притягнення винних осіб до дисциплінарної, матеріальної та (або) кримінальної відповідальності, складати протоколи про притягнення їх до адміністративної відповідальності, готувати подання про застосування до бюджетної установи фінансово-правових санкцій.

Таким чином, проведений аналіз виявив окремі неврегульовані питання, прийняття рішень щодо яких може сприяти вдосконаленню механізму юридичної відповідальності за бюджетні правопорушення. Зокрема запропоновано: визначити підстави для застосування скорочення бюджетного фінансування; розміри адміністративних штрафів співвіднести з мінімальною заробітною платою; уточнити назву ст. 210 КК, об'єкти, суб'єктів бюджетних злочинів, запровадити за їх вчинення посилену кримінальну відповідальність (тривалі строки позбавлення волі з повною конфіскацією майна) з віднесенням їх до особливо тяжких злочинів; відсторонення від виконання повноважень за посадою у разі невиконання службових обов'язків як дисциплінарне стягнення застосовувати не лише до державних службовців, а й до будь-яких службових осіб, наділених правом розпоряджатися бюджетними коштами і у яких під час фінансового контролю виявлено порушення фінансової дисципліни; передбачити відповідальність за порушення термінів бюджетного процесу; вдосконалити процедуру прийняття законів, які впливають на дохідну та видаткову частину бюджету; розробити та прийняти нормативний акт щодо системи бюджетних правопорушень та механізму застосування юридичної відповідальності у випадку їх вчинення.

Вирішення зазначених та інших проблем найближчим часом може суттєво вплинути на вдосконалення механізму юридичної відповідальності за бюджетні правопорушення і, як наслідок, зменшити кількість правопорушень у цій сфері з метою гарантування фінансової безпеки держави.

Література

1. *Бекерская Д. А.* Правовое регулирование специальных (внебюджетных) средств бюджетных учреждений: автореф. дисс. ... к. ю. н.: 12.00.02 / Д. А. Бекерская. – О., 1974. – 27 с.
2. *Воронова Л. К.* Теоретические вопросы правового управления расходов государственных бюджетов союзных республик: автореф. дисс. ... д. ю. н.: 12.00.02 / Л. К. Воронова. – М., 1982. – 41 с.
3. *Финансовое право: учеб.* / Под ред. М. А. Гурвича. – М.: Юрид. изд-во НКЮ СССР, 1940. – 212 с.
4. *Финансовое право: учеб.* / Под ред. Н. Н. Ровинского. – М.: Юрид. изд-во Мин-ва юстиции СССР, 1946. – 360 с.
5. *Горун О. В.* Бюджетні права України: автореф. дис. ... к. ю. н.: 12.00.07 / О. В. Горун. – К., 1998. – 22 с.
6. *Сидорова Н. В.* Теоретичні основи бюджетного права: автореф. дис. ... к. ю. н.: 12.00.07 / Н. В. Сидорова. – К., 1998. – 23 с.
7. *Харенко М. В.* Правові основи виконання Державного бюджету України: автореф. дис. ... к. ю. н.: 12.00.07 / М. В. Харенко. – К., 2001. – 16 с.
8. *Сікорська І. А.* Правова відповідальність за порушення бюджетного законодавства: дис. ... к. ю. н.: 12.00.07 / І. А. Сікорська. – Ірпінь, 2004. – 210 с.
9. Бюджетний кодекс України від 21 червня 2001 р. № 2542-III // Відомості Верховної Ради України. – 2001. – № 37-38. – Ст. 189.
10. Порядок подання фінансової звітності: Постанова Кабінету Міністрів України від 28 лютого 2000 р. № 419 // Офіційний вісник України. – 2000. – № 9. – Ст. 344.
11. Про затвердження Порядку призупинення бюджетних асигнувань: Наказ Мінфіну України від 15 травня 2002 р. № 319 // Офіційний вісник України. – 2002. – № 23. – Ст. 1137.
12. Про затвердження Порядку зупинення операцій з бюджетними коштами: Наказ Держказначейства України від 18 листопада 2002 р. № 213 // Офіційний вісник України. – 2002. – № 49. – Ст. 2230.
13. Кодекс України про адміністративні правопорушення України від 7 грудня 1984 р. № 8073-X // Відомості Верховної Ради Української РСР. – 1984. – № 51. – Ст. 1122.
14. Кримінальний кодекс України від 5 квітня 2001 р. № 2341-III // Відомості Верховної Ради України. – 2001. – № 25-26. – Ст. 131.
15. Правила производства денежных начетов органами Наркомага госконтроля: Утвержденное постановлением СНК СССР 13 мая 1949 г. // СП СССР. – 1949. – № 13. – Ст. 248.
16. Кодекс законів про працю України від 10 грудня 1971 р. № 322-VIII // Відомості Верховної Ради Української РСР. – 1971. – № 50. – Ст. 375.
17. Про державну службу: Закон України від 16 грудня 1993 р. № 3723-XII // Відомості Верховної Ради України. – 1993. – № 52. – Ст. 490.
18. Про затвердження Порядку проведення службового розслідування стосовно державних службовців: Постанова Кабінету Міністрів України від 13 червня 2000 р. № 950 // Урядовий кур'єр. – 2000 – № 127. – 15 лип.
19. Про державну контрольно-ревізійну службу в Україні: Закон України від 26 січня 1993 р. № 2939-XII // Відомості ВРУ. – 1993. – № 13. – Ст. 110; Про затвердження Положення про Контрольно-ревізійні управління в Автономній Республіці Крим, областях, містах Києві і Севастополі: Наказ Головкин України від 9 січня 2001 р. № 111 // Офіційний вісник України. – 2001. – № 4. – Ст. 142.
20. *Дмитренко Е. С.* Роль інституту спеціальної дисциплінарної відповідальності у забезпеченні належної поведінки суб'єктів трудового та фінансового права / Е. С. Дмитренко, Ю. П. Дмитренко // Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія. Право. – 2006. – Вип. 6. – С. 213-217.