

ЩОДО ПИТАНЬ ПОЗНАЧЕННЯ ФОРМ ПОРУШЕННЯ БЮДЖЕТНОГО ЗАКОНОДАВСТВА, ПЕРЕДБАЧЕНИХ СТ. 210 КК УКРАЇНИ

ВОЛИНЕЦЬ Руслан Анатолійович - кандидат юридичних наук, асистент кафедри кримінального права та кримінології Київського національного університету імені Тараса Шевченка

В статті аналізуються питання, стосовно співвідношення окремих форм уголовно-правового порушення бюджетного законодавства і робиться спроба застосувати універсальну формулювання, яка б охоплювала всі форми уголовно-правового порушення бюджетного законодавства України.

Ключові слова: форми порушення бюджетного законодавства, нецільове використання бюджетних коштів, надання кредитів з бюджету, здійснення витрат бюджету.

Відповідно до чинної редакції ч. 1 ст. 210 КК України, запровадженої Законом України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України у зв'язку з прийняттям Бюджетного кодексу України» № 2457-VI від 8 липня 2010 року [1], діяння як ознака об'єктивної сторони складу злочину, передбаченого в цій нормі, може проявитися в п'яти формах: 1) нецільове використання бюджетних коштів, якщо предметом таких дій були бюджетні кошти у великих розмірах; 2) здійснення видатків бюджету без встановлених бюджетних призначень всупереч Бюджетному кодексу України чи закону про Державний бюджет України на відповідний рік, якщо предметом таких дій були бюджетні кошти у великих розмірах; 3) здійснення видатків бюджету з перевищенням бюджетних призначень, всупереч Бюджетному кодексу України чи закону про Державний бюджет України на відповідний рік, якщо

предметом таких дій були бюджетні кошти у великих розмірах; 4) надання кредитів з бюджету без встановлених бюджетних призначень, всупереч Бюджетному кодексу України чи закону про Державний бюджет України на відповідний рік, якщо предметом таких дій були бюджетні кошти у великих розмірах; 5) надання кредитів з бюджету з перевищенням бюджетних призначень, всупереч Бюджетному кодексу України чи закону про Державний бюджет України на відповідний рік, якщо предметом таких дій були бюджетні кошти у великих розмірах.

Щоправда, слід відзначити, що в юридичній літературі зустрічаються випадки, коли таких форм вчинення даного злочину називається три, а не п'ять: 1) нецільове використання бюджетних коштів ..., 2) здійснення видатків бюджету без встановлених бюджетних призначень та з перевищенням бюджетних призначень, ..., 3) надання кредитів з бюджету без встановлених бюджетних призначень та надання кредитів з бюджету з перевищенням бюджетних призначень... . Провівши аналіз змісту диспозиції ст. 210 КК України та матеріалів практики, вважаю, що зазначена стаття вміщує саме п'ять форм вчинення даного злочину.

Зазначені вище діяння визнаються законодавцем як кримінально-правові види порушення бюджетного законодавства України. Статтею 116 БК визначається ширший перелік бюджетно-правових видів порушень бюджетного законодавства,

причому їх перелік у даній нормі не є вичерпним.

Проаналізувавши зміст складу злочину, передбаченого ч. 1 ст. 210 КК України, в усіх зазначених вище формах можна зробити висновок про те, що діяння, які охоплюються його об'єктивною стороною, подібні до діянь, передбачених в якості бюджетних правопорушень в п. п. 24, 29 ст. 116 БК України 2010 року.

Специфіка ч. 1 ст. 210 КК України полягає, зокрема, і в тому, що для з'ясування її змісту необхідно звернутися до бюджетного законодавства, тому що диспозиція даної статті носить бланкетний характер, що у свою чергу означає, що є наявна, так звана, змішана протиправність, причому роль КК та інших, спеціальних нормативно-правових актів при здійсненні кваліфікації діяння є рівноважливою.

Якщо звернутися до аналізу практики та проаналізувати теоретичний зміст наведених вище форм вчинення даного злочину, то можна дійти загального висновку, що зазначені форми тісно взаємопов'язані між собою і фактично завжди в реальній практичній ситуації, коли мова йде про кримінально-правове порушення бюджетного законодавства України, є наявні в діях особи в їх поєднанні.

У такій ситуації закономірно постає питання: а чи не можна вжити (застосувати) певний термін, який би був певним узагальненням щодо всіх зазначених вище форм порушення бюджетного законодавства, а також охоплював би інші, напевне, не менш суспільно-небезпечні порушення бюджетного законодавства?

Так, зокрема, у ст. 119 БК під нецільовим використанням бюджетних коштів розуміється їх витрачання на цілі, що не відповідають: 1) бюджетним призначенням, встановлених законом про Державний бюджет України (рішенням про місцевий бюджет); 2) напрямам використання бюджетних коштів, визначених у паспорті бюджетної програми (у разі застосування програмно-цільового методу у бюджетному процесі) або в порядку використання бюджетних коштів; 3) бюджетним асигнуванням (розпису бюджету, кошторису, плану

використання бюджетних коштів)[2].

Проаналізувавши практичні матеріали, враховуючи при цьому наведені вище положення БК України 2010 року, а також положення іншого бюджетного законодавства, існуючі наукові підходи до розуміння змісту поняття «нецільового використання бюджетних коштів», можна стверджувати, що конкретних форм (способів) нецільового використання бюджетних коштів може бути значна кількість, однак загальний зміст нецільового використання бюджетних коштів виражаються в порушенні вимог щодо їх витрачання, які встановлені передбаченими бюджетним законодавством засобами планування та регулювання витрачання бюджетних коштів.

Щодо інших форм вчинення даного злочину, то необхідно відмітити змістовну схожість розглядуваних форм здійснення видатків (без встановлених та з перевищенням встановлених бюджетних призначень) та нецільового використання бюджетних коштів. Зокрема, у п. 13 ч. 1 ст. 2 БК України 2010 року під видатками бюджету розуміються кошти, спрямовані на здійснення програм та заходів, передбачених відповідним бюджетом. Також зазначається, що до видатків бюджету не належать погашення боргу; надання кредитів з бюджету; розміщення бюджетних коштів на депозитах; придбання цінних паперів; повернення надміру сплачених до бюджету сум податків і зборів (обов'язкових платежів) та інших доходів бюджету, проведення їх бюджетного відшкодування.

З урахуванням того, що в п. 13 ст. 2 БК України 2010 року з переліку видатків включена така дія як надання кредитів з бюджету, а в п. 14 цієї ж ст. 2 БК видатки бюджету названі як різновид витрат бюджету, очевидно, під видатками бюджету розуміються лише бюджетні кошти, які витрачаються безповоротно, на відміну від надання кредитів, стосовно яких в п. 31 ст. 2 БК України вказано, що це «операції з надання коштів з бюджету на умовах повернення». Зважаючи на таке, можемо зробити висновок, що під здійсненням видатків розуміється безповоротне витрачання бюджетних

коштів на здійснення програм та заходів, передбачених відповідним бюджетом. Такий же зміст, а саме здійснення видатків, тобто безповоротне витрачання бюджетних коштів, має витрачання бюджетних коштів і при їх нецільовому використанні (ч. 1 ст. 119 БК України 2010 року).

Усе це і дає підстави для з'ясування змістовного співвідношення форм злочину, передбаченого ч. 1 ст. 210 КК України, доцільність окремого, самостійного існування таких форм бюджетних правопорушень та злочину та можливість поєднання окремих бюджетних правопорушень у більш загальній формі злочину.

Нецільове використання бюджетних коштів та здійснення видатків як форми порушення бюджетного законодавства однакові за змістом головної ознаки – ці форми є витрачанням бюджетних коштів та частково співпадають за змістом специфічної ознаки – невідповідність бюджетним призначенням (з його перевищенням або без нього). При цьому, нецільове використання бюджетних коштів є ширшим поняттям, оскільки витрачання в цій формі набуває протиправності не лише через невідповідність бюджетному призначенню, а й через інші обставини, зокрема невідповідність: 1) напрямам використання бюджетних коштів, визначених у паспорті бюджетної програми (у разі застосування програмно-цільового методу у бюджетному процесі) або в порядку використання бюджетних коштів; 2) бюджетним асигнуванням (розпису бюджету, кошторису, плану використання бюджетних коштів).

Зазначене вказує на те, що доцільність існування таких форм даного злочину, як здійснення видатків без бюджетного призначення та – з його перевищенням, поряд з нецільовим використанням бюджетних коштів, в якості окремих видів бюджетних правопорушень та форм злочину, передбаченого ч. 1 ст. 210 КК України, є недостатньо обґрунтованою.

Стосовно надання кредитів з бюджету, слід зазначити, що аналіз змісту окремих норм БК України дозволяє визначити фінансово-правову природу діяння у формі

надання кредитів з бюджету. Так, зокрема, згідно з п. 13 ст. 2 БК України 2010 року, надання кредитів з бюджету не належить до переліку видатків бюджету, однак згідно з п. 14 ст. 2 Кодексу, нарівні з видатками бюджету належить до витрат бюджету, які, щоправда, здійснюються на поворотній основі.

З урахуванням зазначеного, можна констатувати, що зміст всіх діянь, які утворюють п'ять форм даного злочину, дозволяє поділити їх на дві групи: 1) витрачання коштів бюджету на безповоротній основі, без бюджетних призначень та з їх перевищенням: а) нецільове використання, б) здійснення видатків; 2) витрачання коштів бюджету на поворотній основі без бюджетних призначень та з їх перевищенням: а) надання кредитів з бюджету.

Виходячи зі змістовного тлумачення, обидві зазначені групи діянь можуть бути охоплені єдиним поняттям «здійснення витрат бюджету».

У спеціальних дослідженнях під витратами бюджету пропонується розуміти, наприклад, зменшення потенційних послуг або економічної вигоди протягом звітної періоду у вигляді вибуття активів або збільшення зобов'язань (для установ), що призводить до зменшення чистих активів бюджетів/капіталу установи (крім зменшення фондів установи) [3, с. 60].

Вважаю, що поняття «витрати бюджету» досить вдало визначене в п. 14 ст. 2 БК України, а саме: «витрати бюджету – видатки бюджету, надання кредитів з бюджету, погашення боргу та розміщення бюджетних коштів на депозитах, придбання цінних паперів». Саме вчинення дій, спрямованих на витрачання бюджетних коштів або таких, що вже призвели до їх витрачання, за наявності підстав і утворює незаконне, а в даному випадку кримінально-каране їх використання.

Отже, саме таке поняття як «здійснення витрат бюджету», на мою думку, і слід використати в диспозиції ч. 1 ст. 210 КК України на позначення усіх форм протиправних діянь у сфері бюджетного законодавства України.

При цьому, необхідно відзначити, що

АНОТАЦІЯ

У статті аналізуються питання, пов'язані зі співвідношенням окремих форм кримінально-правового порушення бюджетного законодавства та робиться спроба застосувати універсальне формулювання, яке б охоплювало собою всі наявні форми кримінально-правового порушення бюджетного законодавства України.

при такому підході буде вирішене ще одне досить важливе питання, яке пов'язане з криміналізацією форм порушень бюджетного законодавства, а саме з урахуванням того, що характер суспільної небезпечності притаманний для діянь, які є бюджетними правопорушеннями, є однією із підстав для їх криміналізації, то саме тому кримінально-правовими порушеннями бюджетного законодавства за наявності підстав будуть вважатися й інші види порушення бюджетного законодавства України.

SUMMARY

The article analyzes issues concerning the interrelation of some forms of criminal violation of budget law, and attempts to apply a universal formula covering all the existent forms of criminal violation of the Ukrainian budget law.

Література

1. Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України у зв'язку з прийняттям Бюджетного кодексу України» від 8 липня 2010 року № 2457-VI // Відомості Верховної Ради України. – 2010. – № 48. – С. 564.
2. Бюджетний кодекс України від 08 липня 2010 року // Відомості Верховної Ради України. – 2010. – № 50-51. – С. 572.
3. Позняковська Н.М. Облік і звітність доходів і видатків місцевих бюджетів: організація та методика : дис. ... канд. юрид. наук : 08.06.04 / Позняковська Наталія Миколаївна. – Рівне. 2004. – С. 220.