

АДМІНІСТРАТИВНА ВІДПОВІДАЛЬНІСТЬ ЗА ПОРУШЕННЯ БЮДЖЕТНОГО ЗАКОНОДАВСТВА

ADMINISTRATIVE RESPONSIBILITY FOR VIOLATIONS OF BUDGET LEGISLATION

Камишанський О.Ю., к.ю.н.,

декан факультету підготовки фахівців для підрозділів превентивної діяльності

Дніпропетровський державний університет внутрішніх справ

Досліджено правові питання розмежування адміністративної відповідальності як виду юридичної відповідальності за правопорушення у бюджетній сфері. Законодавчі зміни, які відбулися в Україні в умовах воєнного стану, дозволяють вести мову про адміністративну відповідальність як самостійний вид юридичної відповідальності. Констатується, що бюджетним порушенням є вчинене порушення бюджетного законодавства, інших нормативних правових актів, що регулюють бюджетні правовідносини, та договорів, на підставі яких надаються кошти з бюджету, дію чи бездіяльність фінансового органу, головного розпорядника бюджетних коштів, розпорядника бюджетних коштів, одержувача бюджетних коштів, за вчинення якого Бюджетним кодексом України передбачено застосування бюджетних заходів примусу. Фінансово-правова відповідальність у бюджетній сфері є самостійним видом юридичної відповідальності. Основним критерієм, що свідчить про самостійність фінансово-правової відповідальності, є самостійність фінансового права, а також специфіка предмета і методу правового регулювання фінансового права.

Доведено, що зменшення економічних правопорушень у бюджетній сфері важливо для стабільності стратегічних галузей держави, особливо в контексті загрози широкомасштабного вторгнення. Зростання ролі органів фінансового контролю, в першу чергу Державної аудиторської служби України, Бюро економічної безпеки та правоохоронних органів, зокрема, Департаменту стратегічних розслідувань Національної поліції України, є ключовим для стабільного і ефективного функціонування бюджетної системи та створення сприятливого підприємницького середовища.

Ключові слова: адміністративна відповідальність, фінансово-правова відповідальність, бюджетне законодавство, бюджетне правопорушення, бюджетна сфера.

The legal issues of distinguishing administrative responsibility as a type of legal responsibility for offenses in the budgetary sphere have been studied. Legislative changes that took place in Ukraine under martial law allow us to talk about administrative responsibility as an independent type of legal responsibility. It is established that a budget violation is a committed violation of budget legislation, other normative legal acts regulating budgetary legal relations, and contracts on the basis of which funds are provided from the budget, action or inaction of a financial body, the main manager of budget funds, manager of budget funds, recipient of budget funds, for the commission of which the Budget Code of Ukraine provides for the use of coercive budgetary measures.

Financial and legal responsibility in the budgetary sphere is an independent type of legal responsibility. The main criterion indicating the independence of financial and legal responsibility is the independence of financial law, as well as the specificity of the subject and method of legal regulation of financial law.

It has been proven that the reduction of economic offenses in the budgetary sphere is important for the stability of the strategic branches of the state, especially in the context of the threat of a large-scale invasion. The growing role of financial control bodies, primarily the State Audit Service of Ukraine, the Bureau of Economic Security and law enforcement agencies, in particular, the Department of Strategic Investigations of the National Police of Ukraine, is key to the stable and effective functioning of the budget system and the creation of a favorable business environment.

Key words: administrative responsibility, financial and legal responsibility, budget legislation, budget offense, budget sphere.

Постановка проблеми. Визначення фінансового права як самостійної галузі права зумовлює необхідність обґрунтування самостійної природи фінансово-правової відповідальності. Дослідження даного питання є актуальним, зокрема, для визначення структури інституту фінансово-правової відповідальності, оскільки норми, що закріплюють фінансово-правову відповідальність, спрямовані на регулювання та охорону певного виду суспільних відносин, що входять до предмету фінансового права. Фінансово-правова відповідальність є однією з базових категорій фінансового права, що значною мірою визначає місце та роль правового регулювання фінансових відносин в системі вітчизняного права. Розвиток фінансово-правової відповідальності зумовлюється економічними змінами, що мають місце в нашій державі, – змінами форм та методів державного управління, створенням нових державних органів та інституцій, намаганням запровадити дієвий механізм ринкового регулювання з мінімальним, проте необхідним державним впливом. Законодавчі зміни, що відбулися в Україні з часів здобуття незалежності дозволяють вести мову щодо фінансово-правової відповідальності, як самостійного виду юридичної відповідальності. Варто зазначити, що інститут фінансового права, на сьогодні, знаходиться на стадії становлення, а відтак є проблеми, що вимагають законодавчого опрацювання. Однак у юридичній літературі існує точка зору, що її юридична природа носить адміністративно-правовий характер

В будь який час актуальність питань, пов'язаних з відповідальністю за порушення бюджетного законодавства та притягнення винних осіб до того чи іншого виду відповідальності завжди була високою. Це, безумовно, діє важливе та значуще питання для нашої держави саме в цей час, коли ми всією країною намагаємось стримувати та протистояти ворогу, що здійснює зазіхання на існування України, як самостійної та незалежної держави цілому. Як вірно зазначено Ю. Назарь та І. Проць, порушення бюджетно-правових норм є найбільш небезпечними, оскільки саме за допомогою бюджетного забезпечення реалізуються основні функції держави [4, с. 23]. Як нами було розглянуто раніше за порушення бюджетного законодавства наступають різні, чітко визначені законодавством, види відповідальності, які мають свої характерні аспекти.

Україна має комплексну систему фінансово-правової відповідальності, яка визначається рядом законодавчих актів та регуляторів. Основні аспекти фінансово-правової відповідальності в Україні включають такі напрямки:

1. Податкова відповідальність: Суб'єкти господарювання зобов'язані дотримуватися податкового законодавства, яке включає оподаткування прибутку, ПДВ, акцизи та інші податки. Порушення цих норм може призвести до фінансових штрафів, пені, адміністративної та навіть кримінальної відповідальності.

2. Бухгалтерська відповідальність: Суб'єкти господарювання повинні вести бухгалтерський облік відповідно

до встановлених стандартів. Порушення бухгалтерської дисципліни також може призвести до штрафів і санкцій.

3. Аудиторський контроль: Обов'язкове при наявності чітко визначених умов проведення аудиту фінансової звітності певних категорій суб'єктів господарювання, які визначаються законодавством. Аудиторська діяльність підлягає регулюванню, і порушення стандартів аудиту також може мати юридичні наслідки.

4. Фінансовий моніторинг та протидія відмиванню грошей: Суб'єкти господарювання зобов'язані дотримуватися вимог щодо фінансового моніторингу та запобігання відмиванню коштів та фінансуванню тероризму.

5. Цінні папери та фінансовий ринок: Суб'єкти, які здійснюють операції з цінними паперами та участь на фінансовому ринку, повинні дотримуватися відповідних нормативів та стандартів.

6. Корпоративна відповідальність: Забезпечення дотримання принципів корпоративної відповідальності, включаючи етичні стандарти та звітність.

Найпоширенішим видом юридичної відповідальності в правовій системі України сьогодні є адміністративна відповідальність. Адміністративна відповідальність є одним із найбільш дієвих правових інструментів у боротьбі з наймасовішими протиправними діяннями, яким є адміністративні проступки. Головною їх особливістю є те, що вони входять до широкого кола відносин, що регулюються нормами адміністративного права. Ці правові відносини виникають у сфері державного управління, економіки, підприємницької діяльності а також контролю і нагляду, як внутрішньо-організаційній діяльності державного механізму, так і поза-відомчій [79, с. 328]. Доцільно зауважити, що бюджетні правовідносини в силу своєї важливості на державному рівні безумовно крім норм адміністративного права також охороняються нормами фінансового права. Безпосередньо перед розглядом випадків, коли настає адміністративна відповідальність за вчинення бюджетних правопорушень, необхідно зупинитись на основних відмінностях адміністративної та фінансово-правової відповідальності за вчинення правопорушень у бюджетній сфері.

Розгляду та дослідженню питань настання та розмежування адміністративної та фінансово-правової відповідальності за порушення бюджетного законодавства у своїх працях приділялась увага таких науковців у галузях адміністративного та фінансового права, як: В. Авер'янова, О. Андрійко, А. Берлача, Л. Воронової, О. Гетманець, Е. Дмитренко, І. Заверухи, А. Іванського, А. Касьяненко, О. Кузьменко, М. Кучерявенка, А. Монаєнка, О. Музики-Стефанчук, О. Орлюк, В. Ортинського, О. Остапенка, П. Пацурківського, Ю. Ровинського, Л. Савченко, І. Сікорської, О. Соколова, А. Суббота, С. Теленика, В. Чернадчука, Н. Якимчук та інших. Проте відсутність у юридичній науковій думці єдиного погляду на правову природу відповідальності в бюджетній сфері, а також останні законодавчі зміни зумовлюють додаткову актуальність зазначеного питання [9, с. 210].

На теперішній час практично відсутня дискусія щодо самостійності фінансового права, як окремої галузі права. Таким чином, фінансове право вважається самостійною галуззю права, а основним критерієм розмежування є метод правового регулювання. Фінансове право як самостійна галузь права відокремилася в процесі спеціалізації законодавства з адміністративного права. Воно не могло бути частково відокремлене, оскільки неможна було частково відокремити, залишивши систему відповідальності в адміністративному праві. Його не можна було частково відокремити, залишивши систему відповідальності в адміністративному праві. Адже відповідальність є невід'ємною ознакою методу правового регулювання суспільних відносин і є додатковим критерієм самостійності та незалежності. Вона є додатковим критерієм самостійності галузі права.

Сучасний етап розвитку науки фінансового права, науковці пов'язують із розвитком суспільних відносин, що виникають у процесі формування, розподілу, викорис-

тання публічних фондів як на рівні держави, так і регіонів, та їх контролю для виконання державою власних функцій та завдань. У фінансовій діяльності держави та органів місцевого самоврядування постійно виникають нові фінансові відносини, що пов'язані з розвитком сучасного матеріального виробництва, ринкових умов господарювання та міжнародних зв'язків [3]. Професор А. Ковальчук зазначає, що органічне поєднання фінансових ресурсів держави і публічного фінансового капіталу являє собою загальнонаціональні (суспільні) фінансові ресурси, що переважно явно виступають об'єктом фінансово-правового регулювання. Таким чином, фінансовим правом регулюються фінанси держави й та частина недержавних фінансів, що запускається до подальшого обігу як фінансовий капітал й інвестиційний ресурс та використовується як джерело фінансування загальнонаціональних програм і проектів [3].

Якщо вести мову про теорію права, правова природа інституту будь якої відповідальності може бути визначена лише після чіткого визначення предмета та методу цієї галузі права. Тобто нам потрібно визначитись з тим, що є предметом фінансового права та особливостями його методів. Це дасть нам змогу та дозволить відмежувати адміністративну відповідальність за бюджетні порушення від фінансово-правової відповідальності, визначити її правову природу та структуру.

Для цього, ми повинні з'ясувати які саме суспільні відносини входять до предмету адміністративного права. Адміністративне право регулює суспільні відносини, що виникають у процесі здійснення органами державної влади, зокрема виконавчою владою, їх повноваженнями щодо забезпечення нормального функціонування економічної, військової, політичної, соціально-культурної системи країни, а також забезпечення громадського порядку і безпеки. Важливо відзначити, що адміністративне право не охоплює відносини, що виникають у процесі фінансової діяльності держави.

Варто зазначити, що на сьогодні в Україні відсутнє законодавче визначення поняття «адміністративна відповідальність». Проте особливих труднощів у правозастосовній діяльності такий порядок справ не викликає, а визначення адміністративної відповідальності, сформульовані вченими, не містять суттєвих відмінностей. Окрім того, у науковій літературі побутує думка щодо необхідності саме нормативної визначення вищезгаданого поняття, оскільки, для того щоб поняття використовувалося в суспільстві ефективно, запам'ятовувалось людьми, ставало часткою їх правосвідомості, йому потрібно дати визначення в законодавчому акті [8].

Існує також протиріччя в доводах тих, хто відносить фінансово-правову відповідальність до адміністративної. Не може бути застосована норма права, що передбачає санкції за вчинення фінансового правопорушення згідно КУпАП, це буде суперечити принципу законності юридичної відповідальності, оскільки санкції за вчинення правопорушення можуть бути застосовані лише за ті дії чи бездіяльність, які містяться в нормативно-правовому акті, що передбачає саме правопорушення. Весь вичерпний перелік заходів адміністративної відповідальності міститься в КУпАП, в інших нормативно-правових актах він не закріплений. Бюджетним порушенням є вчинене порушення бюджетного законодавства, інших нормативних правових актів, що регулюють бюджетні правовідносини, та договорів, на підставі яких надаються кошти з бюджету, дію чи бездіяльність фінансового органу, головного розпорядника бюджетних коштів, розпорядника бюджетних коштів, одержувача бюджетних коштів, за вчинення якого БК України передбачено застосування бюджетних заходів примусу. Слід підкреслити обмежений та вичерпний перелік осіб, якими можуть бути вчинені бюджетні порушення.

Щодо характеру впливу контролюючих органів слід зазначити, що такий вплив не можна зводити лише до систематичного спостереження, оскільки до повноважень контролюючих органів відноситься накладення стягнень,

прийняття нормативних рішень тощо [9]. Бюджетні заходи примусу за вчинення бюджетного порушення застосовуються фінансовими органами та органами Казначейства України (посадовими особами) на підставі повідомлення органу державного фінансового контролю [4].

Заходи фінансово-правової відповідальності за бюджетні порушення подані в ст. 117 БК України. У той час, як адміністративні стягнення закріплені в ст. 164-12 КУпАП. Провівши порівняння, можна помітити, що не всі заходи адміністративної та фінансово-правової відповідальності тотожні. Збігається тільки штраф, і всі судження про те, що штраф існує в адміністративному праві, а отже, фінансові санкції є різновидом адміністративних, позбавлені вагомих підстав. Отже, штраф передбачений і в кримінальному праві, але тоді маємо зробити абсурдний висновок: кримінальний штраф є різновидом адміністративного штрафу або, навпаки, адміністративний штраф є різновид кримінального. Однакові назви деяких санкцій, що існують у різних галузях права, обумовлені системністю юридичної відповідальності. Заходи фінансово-правової відповідальності за порушення бюджетного законодавства сформульовані в БК України, а не в КУпАП. За своїми характеристиками вони істотно відрізняються. Поняття адміністративного правопорушення не охоплює поняття бюджетного порушення [9].

Отже основними відмінностями адміністративної відповідальності від фінансово-правової за вчинення бюджетних правопорушень є такі:

- наявність різних кодифікованих нормативно-правових актів (КУпАП та Бюджетного кодексу України), що встановлюють ці відповідальності;
- різні підстави настання адміністративної та фінансово-правової відповідальності;
- різний порядок притягнення винних осіб за вчинення бюджетних правопорушень до адміністративної та фінансово-правової відповідальності.

Випадки, коли настає адміністративна відповідальність за вчинення бюджетних правопорушень передбачена ст. 164-12 КУпАП «Порушення бюджетного законодавства». Законодавець встановив даний вид відповідальності за вчинення наступних дій відповідним суб'єктом вчинення правопорушень: включення недостовірних даних до бюджетних запитів, що призвело до затвердження необґрунтованих бюджетних призначень або необґрунтованих бюджетних асигнувань; порушення вимог БК України при здійсненні попередньої оплати за товари, роботи та послуги за рахунок бюджетних коштів, а також порушення порядку і термінів здійснення такої оплати; здійснення платежів за рахунок бюджетних коштів без реєстрації бюджетних зобов'язань, за відсутності підтверджених документів чи при включенні до платіжних документів недостовірної інформації, а також безпідставна відмова у проведенні платежу органами, що здійснюють казначейське обслуговування бюджетних коштів; порушення вимог БК України при здійсненні витрат державного бюджету (місцевого бюджету) у разі несвочасного набрання чинності законом про Державний бюджет

України (несвочасного прийняття рішення про місцевий бюджет) на відповідний рік [6].

При вивченні питань адміністративної відповідальності за вчинення даних правопорушень можна бачити, що окремі науковці пропонують віднести до адміністративних правопорушень не тільки дії передбачені ст. 164-12 КУпАП а також дії за вчинення яких передбачена відповідальність наступними статтями даного кодексу: 1) стаття 164-14 «Порушення законодавства про закупівлі», а саме порушення порядку визначення предмета закупівлі; несвочасне надання або ненадання замовником роз'яснень щодо змісту тендерної документації; тендерна документація складена не у відповідності із вимогами закону; розмір забезпечення тендерної пропозиції, встановлений у тендерній документації, перевищує межі, визначені законом; неоприлюднення або порушення строків оприлюднення інформації про закупівлі; неоприлюднення або порушення порядку оприлюднення інформації про закупівлі, що здійснюються відповідно до положень Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України, спрямованих на запобігання виникненню і поширенню коронавірусної хвороби (COVID-19)»; ненадання інформації, документів у випадках, передбачених законом; порушення строків розгляду тендерної пропозиції тощо); 2) статті 184-1 КУпАП «Неправомірне використання державного майна» (використання посадовою особою в особистих чи інших неслужбових цілях державних коштів тощо); 3) статті 51 КУпАП «Дрібне викрадення чужого майна» (дрібне викрадення чужого майна, у тому числі й державного, шляхом шахрайства, привласнення чи розтрати); 4) статті 164-2 КУпАП «Порушення законодавства з фінансових питань» (приховування в обліку валютних та інших доходів, непродуктивних витрат і збитків, відсутність бухгалтерського обліку або ведення його з порушенням встановленого порядку, внесення неправдивих даних до фінансової звітності, неподання фінансової звітності, несвочасне або неякісне проведення інвентаризації грошових коштів і матеріальних цінностей, несвочасне подання на розгляд, погодження або затвердження річного фінансового плану підприємства державного сектору економіки та звіту про його виконання, перешкоджання працівникам органу державного фінансового контролю у проведенні ревізій та перевірок тощо) [8, с. 85–87].

Розглянувши дані статті КУпАП, склад цих правопорушень, ми вважаємо вірною думку Ю. Назара про недоцільність розширення переліку порушень бюджетного законодавства, за які передбачено адміністративну відповідальність за рахунок проступків, що лише в окремих випадках безпосередньо стосуються бюджетної сфери, зокрема адміністративних правопорушень, передбачених статтями 164-2, 51, 184-1, 164-14 КУпАП тому під час дослідження адміністративної відповідальності за порушення бюджетного законодавства доцільно зосередити увагу саме на аналізі статті 164-12 КУпАП «Порушення бюджетного законодавства», назва та зміст якої найбільш чітко відповідають предмету дослідження [2, с. 272].

ЛІТЕРАТУРА

1. Козін В. Адміністративна та фінансово-правова відповідальність як види юридичної відповідальності за правопорушення у бюджетній сфері. *Науковий вісник Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ*. 2021. № 4. С. 209–215.
2. Кодекс України про адміністративні правопорушення: Закон України від 07.12.1984 № 8073-Х. *Відомості Верховної Ради УРСР*. 1984. № 51. С. 1122.
3. Гетманець О. П. Завдання науки фінансового права в умовах розвитку господарських відносин в Україні. *Форум Права*. 2020. № 1 (60). С. 6–12.
4. Уткіна М. С. Методи забезпечення функціонування фінансової системи України. *Європейські перспективи*. 2018. № 1. С. 65–69.
5. Ковальчук А. Т. Фінансове право: проблеми утвердження та ефективного застосування. *Публічне право*. 2017. № 1. С. 10–17.
6. Латковська Т. Бюджетне законодавство: сучасний стан та перспективи розвитку. *Право України*. 2013. № 1–2. С. 57–64.
7. Назар Ю. С., Проць І. М. Адміністративна та фінансово-правова відповідальність за порушення бюджетного законодавства: монографія. Львівський державний університет внутрішніх справ. 2018. 172 с.
8. Бюджетний кодекс України: Закон України від 08.07.2010 № 2456-VI. *Відомості Верховної Ради України*. 2010. № 50. С. 1778.
9. Резворович К. Р., Юнін О. С., Круглова О. О. та ін. Фінансово-економічна безпека: теоретико-правові аспекти: навч. посіб. Дніпро: Видавець Біла К.О. 2019. 195 с.