

ПОНЯТТЯ, ОЗНАКИ ТА СКЛАД БЮДЖЕТНОГО ПРАВОПОРУШЕННЯ ЯК ПІДСТАВИ ФІНАНСОВО-ПРАВОВОЇ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ

THE CONCEPT, SIGNS AND COMPOSITION OF A BUDGET OFFENSE AS GROUNDS FOR FINANCIAL AND LEGAL LIABILITY

Козін В.В., старший лейтенант поліції,
оперативно уповноважений 4-го відділу

*Управління стратегічних розслідувань в Дніпропетровській області,
аспірант кафедри адміністративного права, процесу та адміністративної діяльності
Дніпропетровський державний університет внутрішніх справ*

Статтю присвячено дослідженню правової природи фінансово-правової відповідальності, в частині розуміння поняття, ознак та складу бюджетного правопорушення як підстави фінансово-правової відповідальності.

Метою статті є дослідження сучасних доктринальних підходів та правової регламентації бюджетного правопорушення як підстави фінансово-правової відповідальності, надання пропозицій щодо удосконалення законодавчої бази, яка регулює зазначені правовідносини.

Зазначається, що наразі українське законодавство, що регулює бюджетну сферу знаходиться на стадії розвитку, що супроводжується внесенням змін та доповнень до нормативно-правових актів, і, особливо, до Бюджетного кодексу України. Проте, незважаючи, на внесені зміни, бюджетне законодавство нашої держави характеризується недосконалістю, а норми, зокрема, норми-дефініції, потребують уточнення. Дана обставина, в рамках існуючих політичних та економічних реалій, функціонування національної бюджетної системи постійно вказує на необхідність подальшого поліпшення правового захисту інтересів держави в даній сфері.

У статті констатується, що бюджетне правопорушення є різновидом фінансового правопорушення. Пропонується закріпити на законодавчому рівні визначення бюджетного законодавства як винного протиправного порушення бюджетного законодавства у вигляді діяння (дії або бездіяльності) учасника бюджетного правовідносини та інших осіб, за яке встановлена юридична відповідальність. Визначення бюджетного правопорушення саме в такій редакції слід закріпити в статті 116 Бюджетного кодексу України, після чого можна буде визнати, що бюджетне правопорушення має свій склад, під яким розуміється вся сукупність передбачених бюджетно-правовими нормами елементів, при наявності яких дане протиправне діяння визнається таким. До них відносяться: суб'єкт правопорушення, об'єкт правопорушення, суб'єктивна сторона правопорушення та об'єктивна сторона правопорушення.

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

The article is devoted to the study of the legal nature of financial and legal liability, in terms of understanding the concept, signs and composition of a budget offense as a basis for financial and legal liability.

The purpose of the article is to study modern doctrinal approaches and legal regulation of a budget offense as a basis for financial and legal liability, to provide proposals for improving the legislative framework that regulates these legal relations.

It is noted that now the Ukrainian legislation regulating the public sector is at the stage of development, which is accompanied by amendments and additions to regulatory legal acts, and, especially, to the Budget code of Ukraine. However, despite the changes made, the budget legislation of our state is characterized by imperfection, and the norms, in particular, the norms-definitions, need to be clarified. This circumstance, within the framework of the existing political and economic realities, the functioning of the national budget system constantly indicates the need to further improve the legal protection of the interests of the state in this area.

The article states that a budget offense is a type of financial offense. It is proposed to fix at the legislative level the definition of budget legislation as guilty of illegal violation of budget legislation in the form of an act (action or omission) of a participant in Budget legal relations and other persons for which legal liability is established. The definition of a budget offense in this version should be fixed in Article 116 of the Budget code of Ukraine, after which it will be possible to recognize that a budget offense has its own composition, which is understood as the entire set of elements provided for by budget and legal norms, in the presence of which this illegal act is recognized as such. These include: the subject of the offense, the object of the offense, the subjective side of the offense, and the objective side of the offense.

Key words: financial and legal responsibility, budget legislation, budget offense, public sector.

Постановка проблеми. На сьогоднішній день вітчизняне бюджетне законодавство знаходиться на стадії розбудови, що супроводжується внесенням змін та доповнень до нормативно-правових актів, і, особливо, до Бюджетного кодексу України. Проте, незважаючи, на внесені зміни, бюджетне законодавство нашої держави характеризується недосконалістю, а норми, зокрема, норми-дефініції, потребують уточнення. Зазначена обставина, в рамках існуючих політичних та економічних реалій, функціонування національної бюджетної системи постійно вказує на необхідність подальшого поліпшення правового захисту інтересів держави в даній сфері.

Аналіз публікацій, в яких започатковано розв'язання даної проблеми. Питанням дослідження бюджетного правопорушення як підстави фінансово-правової відповідальності були присвячені праці таких науковців, як В. Б. Авер'янова, О. Ф. Андрійко, А. І. Берлача, Л. К. Воронової, О. П. Гетманець, Е. С. Дмитренко, І. Б. Заверухи, А. Й. Іванського, А. М. Касьяненка, О. В. Кузьменко, М. П. Кучерявенка, А. О. Монаска, О. А. Музики-Стефанчук, О. П. Орлюк, В. Л. Ортинського,

О. І. Остапенка, П. С. Папурківсько-го, Ю. О. Ровинського, Л. А. Савченко, І. А. Сікорської, О. А. Соколова, А. І. Суббота, С. С. Теленика, В. Д. Чернадчука, Н. Я. Якимчук та інші. Однак, проблематика питання визначення та правового закріплення поняття бюджетного правопорушення, а також дослідження його правових ознак та складу залишається недостатньо дослідженим та потребує подальшого вивчення.

Метою статті є дослідження сучасних доктринальних підходів та правової регламентації бюджетного правопорушення як підстави фінансово-правової відповідальності, надання пропозицій щодо удосконалення законодавчої бази, яка регулює зазначені правовідносини.

Виклад основного матеріалу. Ефективність правозастосовної практики у значній мірі залежить від правового закріплення певної дефініції, визначення юридичних властивостей та відмінних рис тієї чи іншої правової категорії, оскільки вдало сформульовані дефініції забезпечать уникнення суперечок у практичній діяльності, пов'язаних з неоднозначними підходами до тлумачення поняття чи явища. В більшій мірі зазначене стосується дефініцій,

що відносяться до фінансової сфери в цілому і бюджетної, зокрема.

Ретельний аналіз чинного законодавства дозволяє дійти висновку про те, що існує проблема в правовому регулюванні суспільних відносин, особливо пов'язаних із застосуванням заходів відповідальності до порушників бюджетного законодавства. Щоб її вирішити, необхідно визначитися з таким важливим для бюджетного права поняттям, як бюджетне правопорушення. Проблема полягає в тому, що науковці по-різному трактують дане явище. У зв'язку з цим у практичній діяльності виникають труднощі щодо притягнення винних до відповідальності.

У Бюджетному кодексі України від 2001 року, у статті 116 було закріплено законодавче визначення поняття бюджетне правопорушення, під яким розумілось недотримання учасником бюджетного процесу встановленого цим Кодексом та іншими нормативно-правовими актами порядку складання, розгляду, затвердження, внесення змін, виконання бюджету чи звіту про виконання бюджету [1]. Однак, з часом законодавство змінювалось, у 2010 році був прийнятий новий Бюджетний кодекс, який не містить чіткого визначення бюджетного правопорушення, хоча й передбачає, що саме можна вважати порушенням бюджетного законодавства.

Надалі, вважаємо за доцільне, розглянути ряд наукових визначень бюджетного правопорушення. Так, Е. С. Дмитренко, досліджуючи правову природу бюджетного правопорушення, визначає його як «протиправне, винне діяння (дія чи бездіяльність) учасника бюджетного процесу, що призвело до порушення встановленого Бюджетним кодексом України, Кодексом України про адміністративні правопорушення, Кримінальним кодексом, іншими нормативно-правовими актами порядку складання, затвердження, внесення змін, виконання бюджету та звіту про виконання бюджету» [2].

І. А. Сікорська надає наступне визначення бюджетного правопорушення – недотримання учасником бюджетного процесу встановленого Бюджетним кодексом України та іншими нормативно-правовими актами порядку складання проектів бюджетів, розгляду та прийняття закону про Державний бюджет України, рішень про місцеві бюджети, виконання бюджету, внесення змін до закону про Державний бюджет України, підготовки та розгляду звіту про виконання бюджету, ухвалення відповідних рішень тощо [3].

На думку Я. Р. Дегтяр, під бюджетним правопорушенням варто розуміти винне, протиправне (порушення бюджетного законодавства) діяння осіб, пов'язане з порядком складання та розгляду проектів бюджетів, затвердження, виконання та контролю за виконанням бюджету, за яке Бюджетним кодексом України встановлена бюджетна відповідальність, що накладається фінансовими органами держави [4].

Стосовно розуміння правової природи бюджетної відповідальності, то варто відзначити, що існують різні підходи. Так, згідно першого підходу – бюджетному правопорушенню притаманні всі ознаки самостійності, які дозволяють стверджувати, що вчинення такого правопорушення тягне за собою бюджетну відповідальність. Таким чином, доцільно вважати бюджетну відповідальність самостійним видом юридичної відповідальності.

Разом з тим існує інший підхід. Згідно нього, формується теза про те, що за порушення бюджетного законодавства настає адміністративна відповідальність, передбачена нормами Кодексу України про адміністративні правопорушення, підставою настання якої є тільки адміністративне правопорушення. Прихильники такого підходу наводять як аргумент те, що у Бюджетному кодексі України законодавцем вказано єдина ознака правопорушення – протиправність, тому дана обставина не дозволяє виділяти в якості самостійного виду правопорушень – бюджетні

правопорушення. На підставі цього вчені пропонують на законодавчому рівні внести в Кодекс України про адміністративні правопорушення зміни та доповнення, спрямовані на консолідацію всіх складів адміністративних правопорушень в сфері бюджетних правовідносин, виключивши їх з Бюджетного кодексу України.

На наш погляд, категорично заперечувати існування бюджетного правопорушення не можна, хоча б в силу наявності такого самостійного кодифікованого нормативно-правового акту, як Бюджетний кодекс України, який передбачає відповідальність за порушення бюджетного законодавства. Ним (стаття 117 Бюджетного кодексу України) закріплюються такі специфічні санкції, як: 1) попередження про неналежне виконання бюджетного законодавства з вимогою щодо усунення порушення бюджетного законодавства; 2) зупинення операцій з бюджетними коштами; 3) призупинення бюджетних асигнувань; 4) зменшення бюджетних асигнувань; 5) повернення бюджетних коштів до відповідного бюджету; 6) зупинення дії рішення про місцевий бюджет; 7) безспірне вилучення коштів з місцевих бюджетів [5]. Перелік заходів відповідальності, встановлених статтею 117 Бюджетного кодексу України, законодавець залишає відкритим, оскільки стаття містить відсилання на інші заходи відповідальності. До того ж вони накладаються, якщо порушниками вчиняються особливі діяння, та, як правило, органами, що здійснюють державний фінансовий контроль. Так, міра державного примусу – винесення попередження про неналежне виконання бюджетного законодавства може застосовуватися, наприклад, за ненадання або несвоєчасне надання звітів та інших відомостей, необхідних для складання проектів бюджетів, а також їх виконання, за невідповідність бюджетного розпису видаткам, затвердженим бюджетом. У зв'язку з цим можна підтримати тих вчених, які впевнені, що бюджетна відповідальність – це різновид фінансово-правової відповідальності, підставою для настання якої є бюджетне правопорушення.

Відсутність у нормативно-правовому акті класичного визначення «бюджетне правопорушення» зовсім не означає, що законодавець не говорить про дане явище. Так, ст. 116 Бюджетного кодексу України закріплює, що «порушенням бюджетного законодавства визнається порушення учасником бюджетного процесу встановлених цим Кодексом чи іншим бюджетним законодавством норм щодо складання, розгляду, затвердження, внесення змін, виконання бюджету та звітування про його виконання» [5].

Аналіз чинного фінансового та суміжного з ним законодавства дає підстави вважати, що в Бюджетному кодексі України поняттям «порушення бюджетного законодавства» охоплюються не всі склади винних діянь, а лише ті, які передбачають відповідальність за невиконання або неналежне виконання встановленого порядку складання та розгляду проектів бюджетів, затвердження бюджетів, виконання і контролю за виконанням бюджетів бюджетної системи України. Крім бюджетних норм, відповідальність за порушення правил поведінки в цій сфері встановлюється адміністративним та кримінальним законодавством.

Досліджуючи відповідальність за правопорушення у бюджетній сфері І. М. Проць доходить висновку, що усім видам правопорушень, у тому числі і бюджетним, притаманні риси, що виражають єдність формальних (зовнішніх) і матеріальних (внутрішніх), об'єктивних і суб'єктивних ознак. Відповідно до положень теорії права під правопорушенням розуміється винне, протиправне діяння, здійснене дієздатною особою. Відтак, ознаками правопорушення вважаються: 1) протиправність діяння; 2) суспільна небезпека; 3) винуватість; 4) караність. З цього теоретичного положення виходить, що бюджетне правопорушення є одним із видів правопорушення, що реалізується у бюджетній сфері.

Бюджетне правопорушення наділене, хоча і з деякою специфікою, всіма перерахованими ознаками правопорушення [6].

Бюджетні заходи примусу за вчинення бюджетного порушення застосовуються фінансовими органами та органами Казначейства України (посадовими особами) на підставі повідомлення органу державного фінансового контролю [7]. 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 [8].

Бюджетне правопорушення, як і будь-яке інше правопорушення, характеризується протиправністю, винністю, суспільною небезпекою. Крім перерахованих ознак, можна виділити й інші особливості: 1) це завжди діяння, вчинене у формі дії або бездіяльності; 2) шкідливість; 3) караність; 4) встановлюється державою, забезпечується його примусом.

До того ж бюджетному правопорушенню притаманні також і свої специфічні ознаки. По-перше, бюджетне правопорушення є різновидом фінансового правопорушення, оскільки воно вчиняється в сфері, що стосується бюджетної діяльності держави та територіальних громад, тобто складової частини публічної фінансової діяльності. По-друге, воно може бути встановлено тільки нормами Бюджетного кодексу України, а за його вчинення до винної особи застосовуються особливі заходи відповідальності, передбачені статтею 117 Бюджетного кодексу України.

Кожен вид правопорушення, бюджетне правопорушення не є виключенням, має низку характерних ознак. У поняття правопорушення найчастіше входять наступні ознаки: протиправність, суспільна небезпека, винність, дієдатність, караність. Аналіз наявного визначення бюджетного правопорушення дозволяє цілком виразно виділяти наступні ознаки, зокрема, протиправність та караність. Протиправність бюджетного правопорушення полягає в тому, що діяння порушує встановлений Бюджетним кодексом України порядок складання та розгляду проектів бюджетів, затвердження бюджетів, виконання і контролю над виконанням бюджетів бюджетної системи нашої держави. Караність полягає в забороні вчинення бюджетних правопорушень під загрозою застосування санкцій, передбачених Бюджетним кодексом України. Визначення бюджетного правопорушення не містить вказівок на наявність ознак суспільної небезпеки, винності та дієдатності. З цього випливає, що в даний час при притягненні до бюджетної відповідальності, уповноважений орган або посадова особа, не зобов'язані встановлювати наявність даних ознак.

Очевидно, що в силу відсутності вказівки на ознаки дієдатності та винності, розуміння бюджетного правопорушення та правозастосування ускладнюється. Названі ознаки повинні бути притаманні бюджетному правопорушенню як різновиду юридичного правопорушення. Специфіка бюджетних правопорушень така, що суб'єктами правопорушення можуть бути тільки учасники бюджетного процесу, що володіють фінансово-правовою правосуб'єктністю з моменту свого створення, що свідчить про наявність ознаки дієдатності. При цьому аналіз Бюджетного кодексу України свідчить, що суб'єктом бюджетного правопорушення може бути тільки юридична особа, причому в основному це органи державної влади або органи місцевого самоврядування.

У юридичній літературі простежуються два протилежні погляди про наявність винності як ознаки бюджетного правопорушення. Перша точка зору полягає в тому, що бюджетне право не вважає суб'єктивний стан правопорушника обов'язковою підставою відповідальності. Відповідно, бюджетне правопорушення розуміється як об'єктивно протиправне діяння. Заходи примусу за бюджетним законодавством застосовуються незалежно від вини правопорушника. Це обумовлено специфікою

застосовуваних санкцій, які не є штрафними, тому не встановлення вини у вчиненні об'єктивно-протиправного діяння не суперечить основоположним принципам юридичної відповідальності.

З позицій другого підходу, притаманному, в першу чергу, публічному праві, на відміну від цивільно-правових відносин, відповідальність без вини неприпустима. Так, згідно принципу пропорційності, який виражає вимогу справедливості, передбачається встановлення публічно-правової відповідальності лише за винне діяння та диференціацію в залежності від тяжкості скоєного, розміру та характеру заподіяної шкоди, ступеня провини правопорушника та інших істотних обставин, обумовлюють індивідуалізацію при застосуванні стягнення. Зазначені принципи притягнення до відповідальності в рівній мірі відносяться як до фізичних, так і до юридичних осіб. На нашу думку, винність повинна розглядатися як обов'язкова ознака складу бюджетного правопорушення.

Ознаку суспільної небезпеки, очевидно до бюджетного правопорушення відносити не доцільно. У разі суспільно небезпечного порушення бюджетного законодавства передбачається кримінальна відповідальність.

Висновки. Таким чином, бюджетне правопорушення – це різновид фінансового правопорушення. Відповідно, таким має визнаватися винне протиправне порушення бюджетного законодавства у вигляді діяння (дії або бездіяльності) учасника бюджетного правовідносини та інших осіб, за яке встановлена юридична відповідальність. Визначення бюджетного правопорушення саме в такій редакції слід закріпити в статті 116 Бюджетного кодексу України, після чого можна буде визнати, що бюджетне правопорушення має свій склад, під яким розуміється вся сукупність передбачених бюджетно-правовими нормами елементів, при наявності яких дане протиправне діяння визнається таким. До них відносяться: суб'єкт правопорушення, об'єкт правопорушення, суб'єктивна сторона правопорушення та об'єктивна сторона правопорушення.

Кожен елемент має вважати обов'язковим. При відсутності хоча б одного з них діяння не може бути визнано бюджетним правопорушенням.

Варто наголосити, що вчинення правопорушення, зокрема бюджетного, завжди тягне настання юридичної відповідальності. В даному випадку – бюджетної, яка володіє як загальними, так і специфічними ознаками.

Аналіз ознак бюджетної відповідальності, а також закріплення в законодавстві її елементів свідчить, що бюджетна відповідальність, поряд з кримінальною або адміністративною, володіє всіма закріпленими в законі ознаками та елементами юридичної відповідальності, а відтак фактично виступає самостійним видом юридичної відповідальності. Дотримуючись концепції, що бюджетне право є підгалуззю фінансового права (особливої його частини) та не має специфічного предмета та методів регулювання (вони збігаються з предметом та методами фінансового права), необхідно визнати, що бюджетна відповідальність – це все-таки різновид фінансово-правової відповідальності.

На підставі викладених теоретичних положень можна сформулювати наступні пропозиції щодо вдосконалення чинного законодавства.

По-перше, назву Глава 18 Бюджетного кодексу України «Відповідальність та заходи впливу за вчинені порушення бюджетного законодавства» необхідно змінити на «Бюджетні правопорушення та відповідальність за їх вчинення».

По-друге, доцільно закріпити в Бюджетному кодексі України запропонованого визначення бюджетного правопорушення. Зазначене сприятиме однаково розумінню та тлумаченню діючих правил поведінки, подальшому розвитку теоретичних положень науки бюджетного права та законодавства, що в свою чергу дозволить уникнути численних проблем, пов'язаних з правозастосуванням.

ЛІТЕРАТУРА

1. Бюджетний кодекс України: Закон України від 21.06.2001 № 2542-III. *Відомості Верховної Ради України*. 2001. № 37. С. 189.
2. Дмитренко Е. С. Фінансове право України. Особлива частина : навч. посіб. К. : Алер-та: КНТ, 2007. 613 с.
3. Сікорська І. Л. Правова відповідальність за порушення бюджетного законодавства : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Сікорська Ірина Анатоліївна. Ірпінь, 2004. 210 с.
4. Дегтяр Я. Р. Бюджетні правопорушення як підстави відповідальності за чинним законодавством України. *Економіка та право. Серія : Право*. 2016. № 1. С. 19-24.
5. Бюджетний кодекс України: Закон України від 08.07.2010 № 2456-VI. *Відомості Верховної Ради України*. 2010. № 50. С. 1778.
6. Проць І.М. Відповідальність за правопорушення у бюджетній сфері: адміністративно-правові та фінансово-правові аспекти : авто-реф. дис. ... канд. юрид. наук. Львів. 2016. 20 с.
7. Костенко О. М. Проблемні питання здійснення моніторингу публічних закупівель Державною аудиторською службою України. *Науковий вісник Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ*. 2018. № 1. С. 119–124.
8. Костенко О., Ярошенко А. Здійснення державного контролю у сфері публічних закупівель. *Юридичний журнал «Право України»*. 2020. № 10. С. 171–183. DOI <https://doi.org/10.33498/ouuu-2020-10-171>.