

О. В. ДІЧКОВА. ВІДПОВІДАЛЬНІСТЬ ЗА БЮДЖЕТНІ ПРАВОПОРУШЕННЯ, ДОПУЩЕНІ НА ПЕРШІЙ СТАДІЇ БЮДЖЕТНОГО ПРОЦЕСУ

Розкриваються питання притягнення до відповідальності в разі здійснення порушень на першій стадії бюджетного процесу, проводиться порівняння понять «бюджетне правопорушення» та «порушення бюджетного законодавства», проводиться аналіз елементів бюджетного правопорушення, тощо.

Ключові слова: бюджетне правопорушення, порушення бюджетного законодавства, фінансово-правова відповідальність, бюджетно-правова відповідальність.

Раскрываются вопросы привлечения к ответственности в случае осуществления нарушений на первой стадии бюджетного процесса, проводится сравнение понятий «бюджетное правонарушение» и «нарушение бюджетного законодательства», проводится анализ элементов бюджетного правонарушения, и другое.

Ключевые слова: бюджетное правонарушение, нарушение бюджетного законодательства, финансово-правовая ответственность, бюджетно-правовая ответственность.

The problematic issues of calling to account in case of committing an offence at the first stage of the budget process have been indicated as well as the comparison of the terms "budgetary violation" and "breach of budget legislation" has been drawn and the analysis of the elements of the budgetary violation has been performed in this article etc.

Key words: budgetary violation, breach of budget legislation, financial-legal liability, budget-legal liability.

З розвитком економіки змінюються види, структура та питома вага доходних джерел, зникають одні та з'являються інші цілі, на які направляються кошти бюджетів. Виникає необхідність у періодичному та систематичному перегляді стану й розмірів його доходів та видатків. У зв'язку з цим бюджет постійно проходить відповідні стадії: складання, розгляд, прийняття тощо.

Оскільки всі стадії як етапи розвитку бюджету взаємопов'язані, взаємообумовлені, а це означає, що кожен наступний етап за своїм змістом доповнює попередній, а кожний попередній виконує підготовчу роботу по відношенню до наступного, то вчинення правопорушень на будь-якій стадії, в свою чергу, може бути наслідком неналежного здійснення повноважень відповідними органами на попередній стадії і призвести до заподіяння більш значної шкоди на інших.

Важливою стадією бюджетного процесу є складання проєктів бюджетів, оскільки вона – перший етап до розподілу державних фінансів.

Отже, будь-які порушення бюджетного законодавства на стадії складання проєкту бюджету є логічним продовженням порушень на наступних етапах. Бюджет, який починає складатися на першій стадії – це фактично план-прогноз із бажаними, очікуваними наслідками, тому він не може містити надзвичайно точних нормативів, але прагнути цього необхідно, а цьому сприятиме належна діяльність відповідних органів. Коло суб'єктів, які приймають участь у складанні проєктів бюджетів велике. При цьому суб'єкти реалізують надані законодавством права та обов'язки самостійно, від свого імені і відповідно відповідальність за невиконання таких прав та обов'язків на даній стадії повинні нести самостійно.

Традиційно наукою і практикою виділяється декілька видів юридичної відповідальності: кримінальна, адміністративна, цивільно-правова, дисциплінарна, матеріальна, конституційна.

Останнім часом у науці фінансового права спостерігається підвищений інтерес до проблеми відповідальності суб'єктів фінансових правовідносин. Трансформація системи фінансово-правового регулювання, інтенсивний розвиток та накопичення фінансового законодавства в Україні сприяли виокремленню такого виду юридичної відповідальності, як фінансово-правова¹.

Сьогодні в юридичній науці все частіше порушується питання щодо необхідності законодавчого закріплення фінансової відповідальності. Чинне законодавство прямо не вказує на існування фінансової відповідальності, так в Бюджетному кодексі України прямо не йдеться про можливість застосування до порушників бюджетного законодавства заходів фінансово-правової відповідальності, але з аналізу його норм можна зробити висновок про її існування².

На нашу думку, виділення фінансової відповідальності як самостійного виду відповідальності обумовлене особливістю правової природи правопорушення, відмінної від природи адміністративного, кримінального або цивільно-правового. Це означає, що фінансовому правопорушенню властиві ознаки, які дозволяють стверджувати, що здійснення такого правопорушення спричиняє не адміністративну, кримінальну й цивільно-правову, а саме фінансову відповідальність як різновид юридичної відповідальності³. Яку можна визначити як форму реалізації державно-владного примусу, що виникає в разі вчинення порушення приписів фінансово-правових норм і полягає у застосуванні спеціально уповноваженими органами до правопорушників передбачених законом санкцій.

Серед науковців які присвятили роботи дослідженню бюджетної відповідальності: О.М. Гейхман, Н.С. Макарова, В.Д. Чернадчук та інші. Деякі науковці присвятили окремі розділи своїх досліджень фінансово-правовій відповідальності, яка включає і відповідальність за бюджетні правопорушення: М.М. Рассолов, О.Н. Горбунова, В.В. Сухонос, В.П. Нагребельний, Л.К. Воронова та інші.

Питанню відповідальності за правопорушення в бюджетній сфері присвячені праці багатьох науковців, як вітчизняних (В.П. Нагребельний, І.А. Сікорська, В.В. Сухонос, А.М. Чвалюк, В.Д. Чернадчук) так і закордонних (С.Е. Батиров, О.С. Ємельянова, М.В. Карасьова, Н.С. Макарова), але дане питання в контексті складання проекту державного бюджету досі окремо не розглядалось.

Під час складання проекту державного бюджету можуть вчинятись адміністративні, дисциплінарні, цивільно-правові правопорушення та злочини. Крім того, як окремі види деякі автори виділяють бюджетні правопорушення⁴.

Старий Бюджетний кодекс України в ст. 116 закріплював визначення бюджетного правопорушення, як 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.

Бюджетні кодекси Російської Федерації та Білоруської Республіки не містять поняття бюджетного правопорушення, але в них використовується поняття порушення бюджетного законодавства. Так, у статті 281 Бюджетного кодексу Російської Федерації порушення бюджетного законодавства визначається як невиконання або неналежне виконання встановленого Бюджетним кодексом порядку складання та розгляду бюджетів, затвердження бюджетів, виконання та контролю за вико-

нанням бюджетів усіх рівнів бюджетної системи⁵. Стаття 133 Бюджетного кодексу Білоруської Республіки визначає порушення бюджетного законодавства, як невиконання або неналежне виконання вимог, встановлених даним Кодексом і іншими актами бюджетного законодавства по складанню, розгляду, твердженню, виконанню бюджетів, отриманню і використанню бюджетних коштів⁶. Наведене доводить залежність наявної теорії бюджетних правовідносин від чинної нормативної бази відповідної країни.

Слід зазначити, що новий Бюджетний кодекс України пропонує замінити Главу 18 Бюджетного кодексу України 2001 року – «відповідальність за бюджетні правопорушення» на «відповідальність та заходи впливу за вчинені порушення бюджетного законодавства». Вцілому такі зміни є позитивними, незважаючи на те, що новий Бюджетний кодекс України взагалі не містить визначення поняття бюджетного правопорушення, натомість перелічує випадки порушення бюджетного законодавства, причому зазначає, що даний перелік не є вичерпним. Також, на відміну від старої редакції Бюджетного кодексу України, новий Бюджетний кодекс України закріплює фінансово-правову відповідальність, називаючи та перелічуючи її санкції заходами впливу за порушення бюджетного законодавства. На нашу думку, визначення бюджетного правопорушення яке закріплювалось в старому Бюджетному кодексі України було не повним. В даному визначенні законодавець акцентував увагу на діянні та на стадіях бюджетного процесу, залишаючи без уваги значну частину відносин у сфері бюджетного устрою (міжбюджетних відносин), бюджетної системи, відносин у сфері бюджетного контролю. Ігнорувались такі обов'язкові для характеристики будь-якого правопорушення елементи та ознаки, як зміст об'єктивної сторони (дія, бездіяльність, наслідки тощо), форма вини (умисел чи необережність), ознаки суб'єкта правопорушення тощо, що дало б змогу відмежувати даний вид правопорушень від інших їх видів. Більшість вчених вважають, що у визначенні правопорушення, в тому числі і бюджетного, мають бути окреслені всі його ознаки. Крім того, не визначено єдиної системи бюджетних правопорушень і, відповідно, не передбачені конкретні санкції за кожне правопорушення та відсутні систематизовані правила провадження у справах про бюджетні правопорушення.

Одні науковці, даючи визначення бюджетного правопорушення, надто його звужують, розглядаючи його як фактичну підставу фінансової (бюджетної) відповідальності, інші надто розширюють його, розглядаючи бюджетне правопорушення, як антисоціальний (суспільно шкідливий, небезпечний), протиправний вчинок, тобто недотримання учасником бюджетного процесу встановленого Бюджетним кодексом та іншими нормативно-правовими актами порядку складання, розгляду, затвердження, внесення змін, виконання бюджету чи звіту про виконання бюджету, здійснення якого передбачає юридичну відповідальність⁷.

Науковець І.А. Сікорська наводить таке визначення бюджетного правопорушення (з урахуванням стадій бюджетного процесу), як 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, прийняття рішень щодо нього тощо⁸.

На нашу думку, під бюджетним правопорушенням слід розуміти винне, про-

типправне (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.

У бюджетному законодавстві багатьох країн використовується поняття «порушення бюджетного законодавства», замість «бюджетного правопорушення». Серед юристів-фінансистів існують різні погляди на співвідношення цих двох понять. Так, одні наполягають на тотожності даних понять⁹, інші науковці наполягають на тому, що ці поняття співвідносяться як загальне та часткове, наводячи наступні доводи – будь-яке бюджетне правопорушення порушує бюджетне законодавство, але не всяке порушення бюджетного законодавства є бюджетним правопорушенням¹⁰.

На нашу думку, вищенаведені поняття не є тотожними: перше з них є ширшим, оскільки включає в себе бюджетні правопорушення, у тому числі злочини, адміністративні та бюджетні проступки тощо, які вчиняються в бюджетній сфері, а також широке коло порушень, що не мають ознак і складу правопорушення.

Під порушенням бюджетного законодавства слід розуміти 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, підготовки та розгляду звіту про виконання бюджету і прийняття рішень щодо нього.

Бюджетний кодекс України дає таке визначення порушення бюджетного законодавства із змісту якого зрозуміло, що воно може вчинятися і під час першої стадії бюджетного процесу.

Бюджетна відповідальність є різновидом фінансово-правової відповідальності та їй притаманні всі ознаки юридичної відповідальності.

Проте бюджетно-правовій відповідальності притаманні й специфічні ознаки¹¹: 1) бюджетна відповідальність має власне бюджетне законодавство, яке підпорядковане принципам бюджетного законодавства; 2) як і для будь-якої фінансово-правової відповідальності підставою бюджетно-правової відповідальності є скоєне бюджетне правопорушення; 3) бюджетна відповідальність тягне за собою для правопорушника певні негативні наслідки майнового і особистого немайнового характеру, що обумовлено специфікою бюджетно-правових санкцій; 4) суб'єктами бюджетної відповідальності є учасники бюджетного процесу; 5) бюджетна відповідальність реалізується в специфічній процесуальній формі, чим відрізняється від інших видів фінансової відповідальності; 6) мета бюджетної відповідальності карна і превентивна. Хоча погляди науковців з цього питання різняться.

Склад порушення бюджетного законодавства буде мати усі ознаки складу правопорушення, хоча і з певною специфікою.

На нашу думку, слід чітко окреслити у Бюджетному кодексі України суб'єктів бюджетних правопорушень і встановити конкретні порушення бюджетних норм, за які вони будуть нести відповідальність.

Щодо наявності суб'єктивної сторони для порушників бюджетного законодавства існує декілька протилежних точок зору. Перша полягає в тому, що правопорушенням вважається лише винне діяння. Хоча бюджетне законодавство не

містить вказівки на винність правопорушника, однак вина передбачається. Вина полягає в психічному відношенні суб'єкта бюджетного правопорушення до своєї протиправної поведінки. Вина виступає як така категорія, яка відображає наявність неналежного відношення правопорушника до норм бюджетного законодавства, які встановлені державою.

Друга точка зору полягає в тому, що суб'єктивної сторони для порушення бюджетного законодавства не існує, як по відношенню до фізичної особи, так і по відношенню до юридичної особи. Вина в ряді випадків при застосуванні заходів примусу (попередження про неналежне виконання бюджетного законодавства та ін.) не має значення, в зв'язку з тим, що дані санкції являються заходами примусу, що застосовуються власником – державою для відшкодування нанесених йому збитків.

Отже, бюджетне право не вважає суб'єктивну сторону (наявність вини) обов'язковою підставою для настання відповідальності за бюджетне правопорушення. Таким чином, склад бюджетного правопорушення можна звузити до трьох елементів: суб'єкт, об'єкт, об'єктивна сторона.

Об'єктом бюджетного правопорушення є суспільні відносини, що складаються в процесі бюджетної діяльності та охороняються нормами бюджетного права, та те на що вони посягають, чому завдають чи можуть завдати шкоду. Об'єктивна сторона даного правопорушення може виражатися у вигляді як дії, так і бездіяльності. Кожен учасник бюджетного процесу несе відповідальність за свої дії або бездіяльність на кожній стадії бюджетного процесу¹².

Насамперед за управління країною відповідає уряд, у свою чергу, місцеві органи влади здійснюють регулювання відповідними сферами держави, тому лише вони мають чітке уявлення про потреби суспільства та можливості їх задоволення, отже від них залежить реальність показників, що містяться у бюджеті. Хоча можуть виникати випадки неточного виконання своїх обов'язків, а саме: неточність у підрахунках та оцінці надходжень податків, зборів та інших платежів, що пропонуються для забезпечення витрат бюджету.

Основними правопорушеннями, що вчиняються різними суб'єктами бюджетного процесу на стадії складання проекту державного бюджету, є недотримання строків розробки та прийняття відповідних правових документів, неточність інформації, що в них міститься.

На відповідні державні органи, такі, як Верховна Рада України, Кабінет Міністрів України, Міністерство фінансів України, Рада Міністрів Автономної Республіки Крим, місцеві державні адміністрації, виконавчі органи відповідних рад та головні розпорядники бюджетних коштів покладено певні обов'язки, які вони повинні виконувати, з метою забезпечення підготовки проекту бюджету. У Бюджетному кодексі України є норми, які вказують на здійснення контролю на першій стадії бюджетного процесу, але, на жаль, у ньому непередбачено відповідальність за порушення бюджетного законодавства, що виникають на цій стадії. Тобто, не визначено відповідальність, яку можливо несли б зазначені суб'єкти, у випадку порушення своїх обов'язків.

Встановлення відповідальності за несвоєчасне складання проекту бюджету, за недостовірність тих нормативів та правил, що у ньому містяться більш ефективно сприятиме його формуванню. Чітке розмежування етапів контролю, встановлення суб'єктів контролю надасть можливість, в межах кожного з них, визначити недоліки документів, що складаються, застосовувати відповідні заходи з метою

корегування потенційних і фактичних відхилень.

1. *Фінансове право України*: Навч. посіб. для студ. в.н.з. / Л.К. Воронова, М.П. Кучерявенко, Н.Ю. Пришва та ін. – К.: Правова єдність, 2009. – С. 111. **2.** *Сікорська І.А.* Правова відповідальність за порушення бюджетного законодавства: Дис. ... канд. наук. – К., 2004. – С. 4. **3.** *Сердюкова Н.В.* Финансово-правовая ответственность по российскому законодательству: Автореф. дисс. ... канд. юрид. наук. – Тюмень, 2003. – С. 6. **4.** *Другова Ю.В.* Ответственность за нарушения бюджетного законодательства Российской Федерации // Журнал российского права. – 2003. – № 3. – С. 67-72. **5.** *Бюджетный кодекс Российской Федерации* // [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.goskodeks.ru/codecs/budgetn.html> **6.** *Бюджетный кодекс Білоруської Республіки* // [Електронний ресурс]. Режим доступу: <http://pravo.by/webnra/text.asp?RN=hk0800412#&Chapter=26>. **7.** *Мартін Р.Г.* Відповідальність державних органів за порушення у бюджетному процесі: Матеріали наук.-практ. конф. «Бюджетно-податкова політика: теорія, практика, проблеми» (Ірпінь, 18-19 груд. 2003 р.). Ч. 1. – Ірпінь: Національна академія ДПС України, 2004. – С. 295-297. **8.** *Сікорська І.А.* Цит. праця. – С. 7. **9.** *Саєнко В.* Юридичний журнал. – 2004. – № 9. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.justinian.com.ua/article.php?id=1401>. **10.** *Саттарова Н.А.* Бюджетное право: Учебник / Под ред. Н. А. Саттаровой. – М.: Деловой двор, 2009. – С. 114. **11.** *Арсланбекова А.З.* Финансово-правовые санкции в системе мер юридической ответственности: Автореф. дис. ... докт. юрид. наук. – Саратов, 2009. – С. 23. **12.** *Бюджетный кодекс України* від 08.07.2010, № 2456-VI // Голос України. – 2010. – № 143. – Ст. 7.