

УДК 351.72 (477)

**О.П. ГЕТМАНЕЦЬ**, докт. юрид. наук,  
доц., Навчально-науковий інститут права, еко-  
номіки та соціології Харківського національного  
університету внутрішніх справ

## ЩОДО ВИЗНАЧЕННЯ ВИДІВ БЮДЖЕТНИХ ПРАВОПОРУШЕНЬ

*Ключові слова:* бюджетний процес, бюджетний контроль, бюджетне правопорушення, органи контролю, учасники бюджетного процесу, бюджетне законодавство

Актуальність дослідження питань бюджетного контролю пов'язана з необхідністю поліпшення стану контрольної діяльності в бюджетному процесі і спрямуванням контролю на результативність. Створення умов для дотримання фінансово-бюджетної дисципліни і посилення боротьби з бюджетними правопорушеннями і злочинами потребують дослідження питань щодо змісту і видів порушень бюджетного законодавства і правових засобів їх недопущення та подолання.

Згідно ст.116 чинного Бюджетного кодексу України (далі – БКУ) бюджетним правопорушенням визнається недотримання учасниками бюджетного процесу встановленого цим Кодексом та іншими нормативно-правовими актами порядку складання, розгляду, затвердження, внесення змін, виконання бюджету чи звіту про виконання бюджету [1]. У БКУ, що вводиться в дію з 01.01.2011 року, порушення бюджетного законодавства визначається як порушення учасником бюджетного процесу встановлених бюджетним законодавством норм [2]. Таким чином, законодавець наголошує, що бюджетні правопорушення стосуються всіх стадій бюджетного процесу і визначаються види порушень бюджетного законодавства, заходи впливу за ці порушення та процедура застосування. Проте законодавець в БКУ не визначає, до повноважень яких контролюючих

суб'єктів належать ці заходи впливу, що значно знижує ефективність бюджетного контролю, а також інші юридичні заходи, які застосовуються за бюджетні правопорушення і визначаються нормами чинного законодавства України.

Не містить вказана глава БКУ й ті засоби примусу та покарання, які повинні бути в розпорядженні контролюючих суб'єктів, за ті види порушень, які містять норми інших статей БКУ. Наприклад, які застосовує Казначейство до розпорядників бюджетних коштів при порушенні міжбюджетних асигнувань, встановлених кошторисом, як це вимагає ст.51 БКУ. В чинних нормативних актах називаються й інші види порушень бюджетного законодавства, за які встановлюється адміністративна та кримінальна відповідальність.

У вітчизняній та зарубіжній юридичній науці немає єдності поглядів на поняття та зміст юридичної відповідальності та поділ її на види [3, с.15]. Залишається відкритим в юридичній науці й питання фінансової відповідальності, як виду юридичної відповідальності [4, 5]. Відсутність теорії має негативні наслідки на практиці, зокрема, в бюджетному процесі, й потребує пошуку шляхів удосконалення.

Для визначення засобів запобігання бюджетним правопорушенням і надання контролю результативності на підставі аналізу чинного бюджетного законодавства та досвіду досліджень в юридичній науці, треба визначити недосконалість в чинних нормативно-правових актах щодо використання категорії «бюджетне правопорушення» та запропонувати систематизацію видів бюджетних правопорушень, а також надати докази щодо поширення повноважень контролюючих суб'єктів щодо застосування заходів впливу за бюджетні правопорушення.

Кримінальний кодекс України (далі – КК України) та Кодекс України про адміністративні правопорушення (далі – КУпАП) встановлюють відповідальність не за бюджетне

правопорушення, а за порушення законодавства про бюджетну систему України, яка трактується більш розширено, ніж у БКУ. Також у ст.121 БКУ визначається відповідальність за порушення бюджетного законодавства. Різні назви в КК України, в КУпАП та в БКУ понять «бюджетне правопорушення», «порушення бюджетного законодавства» (назви, що вживається в БКУ) та «порушення законодавства про бюджетну систему» (КК України та КУпАП) свідчать про їх відмінності та потребують уточнення у вказаних нормативних актів, відповідно, визначення в БКУ поняття «порушення бюджетного законодавства». Проте, на наш погляд, термін «бюджетне правопорушення» більш точно відповідає змісту, оскільки у запропонованих в БКУ видах визначається саме його сутність<sup>1</sup>.

Адміністративна відповідальність за порушення законодавства про бюджетну систему встановлена ст.164-12 КУпАП. Під таким порушенням слід розуміти використання бюджетних коштів усупереч їх цільовому призначенню та недотримання встановленого чинним бюджетним законодавством порядку проведення операцій з бюджетними коштами. Поняття «операцій з бюджетними коштами», за які встановлюється адміністративна відповідальність, не визначено чинним законодавством.

Нецільове використання бюджетних коштів є тим правопорушенням, за яке передбачено притягнення відповідних посадових осіб до дисциплінарної, адміністративної чи кримінальної відповідальності, а також їх обов'язкове повернення до відповідного бюджету, що по суті є фінансовою санкцією, що відновлює збитки держави. Отже, ст.119 БКУ визначає декілька покарань за одне бюджетне правопорушення, що порушує принцип відповідальності. Теж саме стосується й

ст.121 БКУ, яка визначає, що особи, винні у порушеннях бюджетного законодавства, несуть цивільну, дисциплінарну, адміністративну або кримінальну відповідальність. Інших норм, які регламентували би порядок застосування зазначених видів відповідальності, у БКУ немає. Тому для застосування цієї норми слід користуватися іншими законами. Таким чином, визначено, що в разі виявлення бюджетного правопорушення можна застосовувати будь-яку міру відповідальності залежно від вимог різних галузей права, зокрема, цивільного, кримінального, адміністративного, фінансового. Тобто, нема чіткості у визначенні покарання за конкретний вид бюджетного правопорушення.

Водночас передбачено, що незалежно від настання цивільно-правової відповідальності в разі скоєння бюджетного правопорушення до розпорядників чи одержувачів бюджетних коштів застосовуються стягнення та заходи впливу, регламентовані нормами БКУ. Зокрема, йдеться про призупинення бюджетних асигнувань (ст.117 БКУ), про зупинення операцій з бюджетними коштами, про адміністративні стягнення (ст.118 БКУ), а також про призупинення рішення про відповідний місцевий бюджет (ст.122 БКУ) і про повернення до відповідного бюджету коштів, отриманих як субвенції, в разі їх нецільового використання (п.2 ст.119 БКУ) [1]. Таким чином, який самий захід застосовується до посадової особи, яка притягнута до цивільно-правової відповідальності за бюджетне порушення, залишається не зрозумілим.

Неврегульованість законодавства на практиці може привести до уникнення від відповідальності, або до застосування подвійного покарання, або до покарання разом із винними й невинних осіб.

Фахівці відмічають, що з прийняттям БКУ було скасовано нормативне положення, яке забезпечувало повернення бюджетних коштів у разі їх нецільового використання, а нове не було прийнято [6]. Все це створює умови,

<sup>1</sup> У подальшому для спрощення розгляду результативності бюджетного контролю будемо використовувати поняття «бюджетне правопорушення».

за яких нецільове використання спостерігається майже у кожного розпорядника бюджетних коштів і набуває загрозливих масштабів для фінансової стабільності держави.

Слід відзначити, що як нецільове використання бюджетних коштів розглядається і таке правопорушення, як використання коштів місцевих бюджетів на витрати, фінансування яких має бути здійснено за рахунок коштів інших бюджетів. Глава 14 БКУ встановлює розмежування видатків між бюджетами, проте процедура розмежування залишається не врегульованою, що і приведе не до нецільового, а до незаконного використання коштів місцевих бюджетів. Наприклад, розгляд в Харківському обласному суді справи Дергачівської міської ради проти Дергачівської районної адміністрації за розподіл коштів. Бюджетні кошти на цілі, які визначені рішенням бюджету м. Дергачі передаються з районного бюджету не в повному обсязі, тому що об'єкт фінансування визначено, але обсяг коштів на його фінансування спільної угодою не встановлено [7]. Складається ситуація, коли бюджетні кошти використовуються на визначені цілі, але не в повному обсязі, тому що у визначеного джерела фінансування ці кошти у потрібному обсязі не встановлені. Це приведе до незаконного витрачання коштів. У даному випадку наявне бюджетне правопорушення у вигляді недотримання порядку складання та виконання міжбюджетних угод, яке не передбачено БКУ, але є підставою для призупинення бюджетних асигнувань. Таким чином, не всі правопорушення, які існують у бюджетному процесі, враховані в БКУ і потребують визначення та класифікації.

Механізм бюджетного контролю не буде ефективним без визначення в розпорядженні контролюючих суб'єктів заходів реалізації правоохоронючих і правоохоронючих функцій, які в бюджетному процесі мають матеріальний зміст, що притаманне саме фінансово-правової відповідальності. Ці функції

реалізуються в фінансових санкціях, які визначені та застосовуються за порушення в фінансовій системі, але відповідно до законодавства за податкові правопорушення, за порушення банківських операцій, тощо. На практиці застосовуються й за бюджетні правопорушення, але не встановлюються чинним бюджетним законодавством.

Заходи, що застосовуються за бюджетні правопорушення, умовно можна поділити на дві групи.

Перша група – це заходи, які несуть правоохоронючу функцію та матеріальне покарання порушнику бюджетного законодавства, застосовуються як до юридичних так і фізичних осіб, знаходяться в розпорядженні суб'єктів спеціалізованого бюджетного контролю, застосовуються в порядку, визначеному відповідним контролюючим суб'єктом, і мають наслідки для мешканців адміністративно-територіальних утворень. До них належить:

- призупинення бюджетних асигнувань (ст.117 БКУ);
- зменшення асигнувань на суму коштів, що витрачені не за цільовим призначенням (ст.119 БКУ);
- зупинення операцій з бюджетними коштами (ст.120 БКУ);
- відшкодування заподіяної правопорушенням матеріальної шкоди (п.2 ст.118 БКУ);
- повернення субвенцій (п.2.ст.119 БКУ);
- адміністративні стягнення за бюджетне правопорушення (п.1 ст.118 БКУ);
- призупинення дії рішення про місцевий бюджет (ст.122 БКУ) [1].

До другою групи відносяться заходи у вигляді покарання посадових осіб за бюджетні правопорушення, які іноді доповнюються визначеними в першій групі заходами. До них належать:

- дисциплінарні покарання;
- адміністративна відповідальність;
- заходи кримінальної відповідальності;
- цивільно-правова відповідальність;

Ці заходи застосовуються на підставі не

тільки бюджетного законодавства, склад якого визначено, але й інших нормативно-правових актах, які визначають процедуру притягнення до адміністративної, кримінальної та цивільної відповідальності за бюджетні правопорушення. Крім того, слід зазначити, що концепція відповідальності, що встановлюється КУпАП, КК України і Цивільним кодексом України, визначає, що суб'єктом бюджетного правопорушення може бути лише фізична особа. Таким чином, може скластися ситуація, коли за бюджетні правопорушення організацій до відповідальності буде притягнуто керівника, посадову особу, що істотно обмежує розмір відповідальності та знижує ймовірність повної компенсації збитку, заподіяного бюджету в результаті правопорушення.

Отже постає питання про процедуру застосування запобіжних заходів і заходів притягнення до відповідальності за бюджетні правопорушення, які потрібно визначити на підставі чинного бюджетного законодавства щодо учасників бюджетного процесу на стадіях бюджетного процесу. На підставі нормативно-правових актів, які встановлюють повноваження спеціалізованих органів державного бюджетного контролю, тобто БКУ, Законів України «Про Рахункову палату», «Про Державну контрольно-ревізійну службу в Україні», «Про виконавче впровадження» і Положень про Міністерство фінансів України, про Державне казначейство та інших частково розроблена процедура прийняття рішення щодо бюджетного правопорушення і про застосування заходів притягнення до відповідальності за встановлене бюджетне правопорушення. Наприклад, існує Постанова Кабінету Міністрів України «Про механізм зупинення операцій з бюджетними коштами» [8] і наказ Казначейства «Про Порядок зупинення операцій з бюджетними коштами» від 18.11.2002 р. № 213 із змінами, внесеними наказом Казначейства від 07.07.2008 р. № 194, які визначають право уповноважених

контролюючих суб'єктів на підставі акту ревізії або протоколу про бюджетне правопорушення зупиняти операції з бюджетними коштами за винятком визначених операцій [9]. В публікаціях фахівців відмічається, що саме зупинення операцій з бюджетними коштами застосовується на практиці за бюджетні правопорушення [10]. Проте, процедуру застосування цього заходу чинними нормативними актами не визначено. Відповідно Порядку зменшення бюджетних асигнувань та повернення коштів у разі нецільового використання затвердженого Постановою Кабінету Міністрів України від 13.04.2006 року № 492 передбачена процедура застосування не вказаних заходів, а про прийняття рішення про зупинення операцій з бюджетними коштами [11].

Для розмежування права притягнення до відповідальності за бюджетні правопорушення контролюючими суб'єктами у вигляді визначених заходів, що є в їх розпорядженні і нормативними актами не уточнюється, хто і в яких випадках їх застосовує (наприклад, як в ст.117 БКУ, право на призупинення бюджетних асигнувань), потрібно чітко визначити повноваження контролюючих суб'єктів щодо взаємного інформування про проведені ревізії, перевірки або аудит і застосування заходів примусу. Окремі питання взаємодії контролюючих суб'єктів по наслідкам контрольних дій встановлюються наказом Казначейства і Головки КРУ «Про окремі питання взаємодії органів Державного казначейства України і органів Державної контрольно-ревізійної служби України» № 215/338 [12].

Процедури застосування заходів матеріального покарання також частково встановлюється в БКУ. Стягнення за бюджетні правопорушення застосовується за рішенням Міністра фінансів України, керівника органу ДКРС, керівника органу Казначейства України, Міністра фінансів АРК, керівника місцевого фінансового органу, голови виконавчого органу міської міста районного значення, селищної та сільської ради. Рішення про на-

кладення стягнень за бюджетні правопорушення приймають на підставі протоколу про бюджетне правопорушення, або акту ревізії (ст.124Б КУ) [1].

Вивчення вказаних особливостей застосування заходів примусу за бюджетні правопорушення приводить до висновку, що відповідальність за бюджетні правопорушення характеризується наявністю ознак, що надає підстави стверджувати про її фінансово-правовий характер, який притаманне юридичній відповідальності саме за бюджетні правопорушення.

Для встановлення видів бюджетних правопорушень, які відповідають цьому поняттю, вважається потрібним їх групування залежно від стадій бюджетного процесу<sup>2</sup>:

1. На стадії складання проектів бюджетів:

- порушення встановлених термінів подання Основних напрямів бюджетної політики на наступний бюджетний період (Бюджетної декларації), або подання з недостовірними даними;

- порушення встановлених термінів подання головними розпорядниками бюджетних коштів бюджетних запитів, або не подання їх взагалі, або подання з недостовірними даними;

- порушення розпорядниками бюджетних коштів вимог інструкцій з підготовки бюджетних запитів;

- подання рішення про місцевий бюджет з порушенням установленого порядку і термінів;

- неподання, або подання з порушенням установлених термінів Національним банком України проекту основних засад грошово-кредитної політики і проекту кошторису своїх доходів і видатків на наступний бюджетний період;

2. На стадії розгляду та прийняття проекту Закону про Державний бюджет України на від-

повідний рік (далі – Закон про Державний бюджет України), рішення про місцевий бюджет:

- порушення Верховною Радою України порядку та термінів розгляду проекту закону про Державний бюджет, порядку і строків прийняття закону про Державний бюджет;

- порушення Кабінетом Міністрів України порядку та строків несення змін в проект закону про Державний бюджет України в процесі його обговорення в ВР України;

- порушення установленого порядку і термінів розгляду та прийняття рішення про місцевий бюджет;

- прийняття відповідною радою рішення про місцевий бюджет, що не відповідає положенням БКУ, положенням та показникам закону про Державний бюджет України, міжбюджетним угодам;

3. На стадії виконання бюджету, в тому числі внесення у разі потреби змін до закону про Державний бюджет України, рішення про місцевий бюджет:

- нецільове використання бюджетних коштів;

- а) використання бюджетних коштів на цілі, що не відповідають бюджетним призначенням, установленим законом про Державний бюджет України або рішенням про місцевий бюджет;

- б) витрачання бюджетних коштів на цілі, що не відповідають наданим бюджетним асигнуванням чи кошторису;

- в) витрачання бюджетних коштів за кодами економічної класифікації видатків, що не відповідають змісту проведеної операції;

- г) використання бюджетних коштів, отриманих як субвенції не за цільовим призначенням

- незаконне використання бюджетних коштів, що суперечить виконання вимог ст.50 БКУ і ст.51 БКУ;

- недотримання порядку та термінів проведення операцій з бюджетними коштами;

- порушення порядку введення та строків подання документів, що застосовуються в бюджетному процесі;

<sup>2</sup> Запропонована класифікація не є вичерпною, а тільки визначає критерій розмежування видів бюджетних правопорушень і ті, які вважаємо, є типовими.

– недотримання вимог законодавства щодо внесення змін до закону про Державний бюджет України, рішення про місцевий бюджет;

– інші бюджетні правопорушення на стадії виконання бюджетів.

4. На стадії підготовки та розгляду звіту про виконання бюджету і прийняття рішення щодо нього. Вважаємо, що порушення, які визначені в п.п.1, 3 п.1 ст.117 БКУ, відносяться саме до цієї стадії:

– несвоєчасне і неповне подання звітності про виконання бюджетів;

– подання недостовірних звітів та інформації про виконання бюджетів.

Нецільове використання бюджетних коштів в залежності від умов скоєння та розміру заподіяної шкоди слід розглядати як бюджетний злочин, за який відповідальна посадова особа притягається до адміністративної або кримінальної відповідальності.

Вважаємо також за потрібне розробити класифікацію видів бюджетних правопорушень за іншими критеріями, зокрема, по видам юридичної відповідальності, яка визначається за їх вчинення.

Таким чином, для удосконалення бюджетного контролю потребує уточнення поняття «бюджетне правопорушення» та внесення цієї категорії у нормативні правові акти, які встановлюють відповідальність за порушення в бюджетному процесі, а також подальше удосконалення визначення системи видів бюджетних правопорушень відповідно стадій бюджетного процесу і юридичним наслідкам за їх скоєння, що надасть учасникам бюджетного процесу самодисципліни і правової свідомості.

## ЛІТЕРАТУРА

1. Бюджетний кодекс України : від 21.06.2001 р., № 2542-III // Офіційний вісник України. – 2001. – № 29. – Ст. 1291.

2. Бюджетний кодекс України : від 08.07.2010 р., № 2456-VI [Електронний ре-

сурс]. – Режим доступу: <http://www.nau.kiev.ua/druk.php>.

3. Іванський А. Й. Фінансова-правова відповідальність: теоретичний аналіз: монографія / А. Й. Іванський. – Одеса : Юрид. літ-ра, 2008. – 504 с.

4. Другова Ю. В. Ответственность за нарушение бюджетного законодательства / Ю. В. Другова // Журнал российского права. – 2003. – № 3. – С. 18–26.

5. Кислухин В. А. Виды юридической ответственности: дис. ... кандидата юрид. наук : 12.00.01 / Кислухин Владимир Александрович. – М., 2002. – 194 с.

6. Іванова І. М. Система відповідальності учасників бюджетного процесу в Україні потребує змін / І. М. Іванова // Фінансовий контроль. – 2008. – № 1. – С. 17–23.

7. Гетманець О. П. Фінансові санкції, як засіб поповнення Державного бюджету України / О. П. Гетманець, А. В. Лебедь // Вісник Нац. ун-ту внутр. справ. – 2001. – Вип. 12. – Ч. 2. – С. 217–219.

8. Постанова Кабінету Міністрів України «Про механізм зупинення операцій з бюджетними коштами» : від 28.10.2002 р., № 1627 // Офіційний вісник України. – 2002. – № 44. – Ст. 2027.

9. Наказ Державного казначейства України «Про затвердження Порядку зупинення операцій з бюджетними коштами» : від 18.11.2002 р., № 213 // Офіційний вісник України. – 2002. – № 49. – Ст. 2230.

10. Богатирець І. М. Чи зміцнять фінансову дисципліну санкції передбачені Бюджетним кодексом України? / І. М. Богатирець // Фінансовий контроль. – 2008. – № 1 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.dkrs.gov.ua/kru/uk/publish/article/48325>.

11. Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку зменшення бюджетних асигнувань та повернення коштів у разі нецільового використання бюджетних коштів у поточному чи минулих роках» : від 13.04.2006 р., № 492 // Офіційний вісник

України. – 2006. – № 15. – Ст. 1101.

12. Наказ Державного казначейства України і Головки КРУ «Про окремі питання взаємодії органів Державного казначейства України

та органів Державної контрольно-ревізійної служби України» : від 14.12.2004 р., № 215/338 // Офіційний вісник України. – 2005. – № 2. – Ст. 97.

*Гетманець О. П. Щодо визначення видів бюджетних правопорушень / О. П. Гетманець // Форум права. – 2010. – № 4. – С. 189–195 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.nbuv.gov.ua/e-journals/FP/2010-4/10govvpr.pdf>*

Показано, що організація контролю за дотриманням бюджетного законодавства потребує удосконалення теоретичних питань, зокрема щодо застосування поняття «бюджетне правопорушення», визначення його видів відповідно стадій бюджетного процесу і застосування заходів впливу за їх скоєння, що потребує внесення уточнень в нормативно-правові акти чинного законодавства.

\*\*\*

*Гетманець О.П. Об определении видов бюджетных правонарушений*

Показано, что организация контроля по соблюдению бюджетного законодательства нуждается в усовершенствовании теоретических вопросов, в частности относительно применения понятия «бюджетное правонарушение», определения его видов соответственно стадий бюджетного процесса и применение мер воздействия за их совершение, что требует внесения уточнений в нормативно-правовые акты действующего законодательства.

\*\*\*

*Getmanetc O.P. About Definition of Kinds of Budgetary Offences*

It is shown that the control after the observance of budgetary legislation needs improvement of theoretical questions, in particular in relation to application of concept «budgetary offence», determination of his kinds, accordingly the stages of budgetary process and application of measures of influence for their finance which needs bringing of clarifications in normatively legal acts of current legislation.

Форум права