



АДМИНИСТРАТИВНАЯ ОТВЕТСТВЕННОСТЬ ЗА НАРУШЕНИЕ БЮДЖЕТНОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА УКРАИНЫ

И. ПРОЦЬ,
аспирант Львовского государственного университета внутренних дел Украины

SUMMARY

This article analyzes the characteristics of administrative responsibility in accordance with Article 164-12 Ukrainian Code of Administrative Offences «Violation of the budget legislation». Object and the objective sides, the subject and the subjective side of the Administrative divisions of the offense are studied in the article. Special attention is paid to the problem of determining of the treatment of officer managers and recipients of budget funds as subjects of an administrative offense. It is proposed to complete the list of administrative offenses, to clarify the position regarding the actions that should be considered as improper use of budgetary funds, and clearly articulate the normative prescriptions for the individuals who are subject to administrative liability for violations of the budget legislation of Ukraine.

Key words: budget legislation, violation, administrative violation, object, objective side, subject, subjective side.

* * *

Статья посвящена анализу особенностей административной ответственности в соответствии со статьей 164-12 КУоАП «Нарушение бюджетного законодательства». Исследованы объект, объективная сторона, субъект, субъективная сторона этого административного правонарушения. Особое внимание обращено на проблемы определения должностных лиц распорядителей и получателей бюджетных средств как субъектов административного правонарушения. Предлагается дополнить перечень административно наказуемых деяний, уточнить положения относительно действий, которые следует считать нецелевым использованием бюджетных средств, а также однозначно сформулировать нормативные предписания относительно круга лиц, которые подлежат административной ответственности за нарушение бюджетного законодательства Украины.

Ключевые слова: бюджетное законодательство, нарушение, административное правонарушение, объект, объективная сторона, субъект, субъективная сторона.

Постановка проблемы. Выполнение социальной, политической, экономической и других функций государства объективно требует финансовых ресурсов. Важное значения в экономическом и политическом развитии государства имеет бюджетная система, поскольку она является основной финансовой базой функционирования государства. Централизация денежных средств в бюджетной системе имеет стратегическое значение, позволяет осуществлять единую финансовую политику на территории всей страны.

Функционирование бюджетной системы невозможно без соблюдения законности во время осуществления бюджетной деятельности. Поэтому бюджетные правоотношения нуждаются в надлежащей охране и защите, в том числе с помощью механизма государственного принуждения [1, с. 61]. В последние годы наблюдается определенная распространенность фактов нецелевого использования бюджетных средств, невозвращения бюджетных кредитов, других нарушений бюджетного законодательства. В правоприменительной практике численными стали бюджетно-правовые конфликты. В данной ситуации в Украине возникла необходимость повышения эффективности мер защиты имущественных интересов государства и органов местного самоуправления.

Одной из мер противодействия злоупотреблениям в бюджетной сфере считается привлечение виновных лиц к административной ответственности по статье 164-12 Кодекса Украины об административных правонарушениях (далее – КУоАП) «Нарушения бюджетного законодательства».

Анализ исследований данной проблемы. Исследованию отдельных аспектов административной ответственности за нарушение бюджетного законодательства были посвящены труды В.И. Антипова, Ю.П. Битяка, Е.С. Дмитренко, Д.Н. Лукьянця, В.К. Колпакова, Ю.С. Назара, А.И. Остапенко, Л.А. Савченко, И.А. Сикор-

ской, В.Д. Чернадчука, Н.Я. Якимчук и других ученых. Однако комплексный анализ состава административного правонарушения, предусмотренного статьей 164-12 КУоАП в редакции 2010 года, осуществлен не был.

Целью этой статьи является исследование объекта, объективной стороны, субъекта и субъективной стороны

административного правонарушения, предусмотренного статьей 164-12 КУоАП «Нарушения бюджетного законодательства», и на основании этого исследования выявление проблемных вопросов привлечения к административной ответственности на основании этой статьи КУоАП.

Изложение основных положений.

Базовые положения законодательства, которое предусматривает ответственность за бюджетные правонарушения должностных лиц определены в ч. 1 ст. 121 Бюджетного кодекса Украины (далее – БК Украины), где установлено: «Должностные лица, по вине которых допущено нарушение бюджетного законодательства, несут гражданскую, дисциплинарную, административную или криминальную ответственность по закону», в ч. 2 ст. 121 БК Украины: «Нарушение бюджетного законодательства, совершенное распорядителем или получателем бюджетных средств, может быть основанием для привлечения к ответственности согласно законам Украины его руководителя или других ответственных должностных лиц, в зависимости от характера совершенных ими деяний». Указаны положения бюджетного законодательства имеют характер принципов, норм отсылочного характера к положениям административно-правового законода-



тельства, в которых непосредственно установлены основания и меры административно-правовой ответственности, применяемые к должностным лицам распорядителей и получателей бюджетных средств.

Согласно ч. 1 ст. 9 КУоАП, административным правонарушением признается противоправная, виновная (преднамеренная или неосторожная) деятельность или бездеятельность, которая покушается на общественный порядок, собственность, права и свободы граждан, на установленный порядок управления и за которую законом предусмотрена административная ответственность. Состав административного правонарушения – это совокупность установленных законом объективных и субъективных признаков, которые характеризуют деяние как административное правонарушение. Общепринято к составу административного правонарушения относить признаки, присущие объекту, объективной и субъективной сторонам, а также субъекту правонарушения.

Объектом административного правонарушения считаются общественные отношения, которые могут регулироваться разными отраслями права, но охраняются с помощью применения мер административной ответственности. До внесения изменений в 2010 году в статью 164-12 КУоАП в научных исследованиях отмечали, что анализ диспозиции статьи 164-12 КУоАП «Нарушения законодательства о бюджетной системе Украины» (использование бюджетных средств вопреки их целевому назначению или несоблюдение порядка проведения операций с бюджетными средствами) позволяет утверждать, что административно-правовой охране подлежат лишь общественные отношения, которые возникают на стадии выполнения Государственного бюджета Украины и местных бюджетов. Вопрос обеспечения финансовой дисциплины и законности на стадиях составления проектов бюджетов; рассмотрения и принятия закона о Государственном бюджете Украины, решений о местных бюджетах; подготовки и рассмотрения отчета о выполнении бюджета и принятии решения относительно него такие же актуальные, как и вопрос противодействия незаконному

использованию бюджетных средств на стадии выполнения бюджета [2, с. 17].

Действующая редакция статьи 164-12 КУоАП «Нарушения законодательства» предусматривает административную ответственность за правонарушения, которые совершаются на всех стадиях бюджетного процесса. Поэтому объектом этого правонарушения следует признать общественные отношения, которые возникают в связи с деятельностью, связанной с составлением, рассмотрением, утверждением бюджетов, их выполнением и контролем за их выполнением, рассмотрением отчетов о выполнении бюджетов, которые составляют бюджетную систему Украины.

Внешнее проявление противоправного поведения, в результате которого осуществляется посягательство на объект административно-правовой охраны, считают объективной стороной административного правонарушения. Объективная сторона административного правонарушения, предусмотренного статьей 164-12 КУоАП, проявляется в таких нарушениях бюджетного законодательства Украины: включение недостоверных данных в бюджетные запросы, что привело к утверждению необоснованных бюджетных назначений или необоснованным бюджетным ассигнованиям; осуществление платежей за счет бюджетных средств без регистрации бюджетных обязательств, при отсутствии подтверждающих документов или при включении в платежные документы недостоверной информации, а также безосновательный отказ в проведении платежа органами, которые осуществляют казначейское обслуживание бюджетных средств; зачисление доходов бюджета в другой, чем определено БК Украины или законом о Государственном бюджете Украины на соответствующий год, бюджет; осуществление государственных заимствований, предоставления государственных гарантий, с нарушением требований БК Украины; принятие решений, которые привели к превышению предельных объемов государственного долга или предельных объемов предоставления государственных гарантий; издание нормативно-правовых актов, которые уменьшают поступление бюджета или увеличивают расходы бюд-

жета вопреки закону; осуществление расходов на содержание бюджетного учреждения одновременно с разных бюджетов вопреки БК Украины или закону о Государственном бюджете Украины на соответствующий год и др.

Субъект административного правонарушения – это лицо, которое его совершило. Административную ответственность за нарушение бюджетного законодательства несут физические лица – руководители распорядителей бюджетных средств, которые рассматриваются как специальные субъекты – должностные лица.

Согласно ч. 1 ст. 22 БК Украины, для осуществления программ и мероприятий, которые проводятся за счет средств бюджета, бюджетные ассигнования предоставляются распорядителям бюджетных средств в соответствии с п. 47 ч. 1 ст. 2 БК Украины являются бюджетные учреждения в лице их руководителей, уполномоченные на получение бюджетных ассигнований, взятия бюджетных обязательств и осуществления расходов бюджета. Однако не только руководители распорядителей бюджетных средств считаются субъектами бюджетных правоотношений, наделенных правом распоряжения средствами бюджетов. Согласно ч. 7 ст. 20, п. 3 ч. 4, ч. 6 ст. 22 БК Украины, полномочия на взятие бюджетного обязательства и осуществления платежей с конкретной целью в процессе выполнения бюджета приобретают получатели бюджетных средств – предприятия, общественные и другие организации, которые не имеют статус бюджетного учреждения и получают средства из бюджета как финансовую поддержку непосредственно через распорядителей или уполномоченные органы государственной власти на выполнение государственных целевых программ и на предоставление услуг. В бюджетных правоотношениях получатели бюджетных средств также действуют через своих руководителей.

В связи с тем, что распорядителем бюджетных средств выступает руководитель бюджетного учреждения, некоторые ученые очерченную выше категорию служебных лиц предлагают отнести к категории «должностные лица». Однако должностными лицами в контексте Закона Украины «О госу-



дарственной службе» (ст. 2) считаются руководители и заместители руководителей государственных органов и их аппарата, другие государственные служащие, на которых законами или другими нормативными актами возложено осуществление организационно-распорядительных и консультативно-совещательных функций. Согласно ст. 2 Закона Украины «О службе в органах местного самоуправления», должностным лицом местного самоуправления является лицо, которое работает в органах местного самоуправления, имеет соответствующие должностные полномочия на осуществление организационно-распорядительных и консультативно-совещательных функций и получает заработную плату за счет местного бюджета. Но указанные определения не охватывают руководителей и их заместителей публичных учреждений и организаций, которые не наделены статусом органа государства или местного самоуправления, а следуют под понятие «должностное лицо». К таким субъектам относят руководителей получателей бюджетных средств или тех бюджетных учреждений, которые не имеют статус органа государства или местного самоуправления, однако наделены властными полномочиями согласно положениям бюджетного права. Руководители получателей бюджетных средств и тех бюджетных учреждений, которые не являются органами государства или местного самоуправления, но в бюджетном процессе имеют статус распорядителя бюджетных средств, в бюджетных правоотношениях наделяются организационно-распорядительными полномочиями, однако их, исходя из контекста определения указанных нормативно закрепленных в источниках административного права понятий, не следовало бы признавать должностными лицами и, соответственно, притягивать в таком случае к административной ответственности за совершение административных правонарушений в бюджетной сфере. В таком случае неоправданно сужается понятие «должностное лицо». Можно допустить, что законодатель не объясняет понятие «должностное лицо» в КУоАП преднамеренно, ради того, чтобы применялся соответствующий отраслевой подход к

пониманию указанного понятия. Это, конечно, не способствует однородному толкованию термина, но дает возможность решить поставленные перед каждой отраслью права задания. Проблему при этом составляет то обстоятельство, что термин «должностное лицо» получил свое определение лишь в нормах административного законодательства. В бюджетном праве преимущественно применяется понятие «руководитель». Указанная проблема является достаточно важной и нуждается в надлежащем законодательном решении.

Обязательным признаком должностного лица как субъекта административной ответственности за нарушение бюджетного законодательства является «наличие полномочий относительно распоряжения в административном порядке денежными ресурсами» [3, с. 21]. Такому признаку отвечают лица, которым, согласно законодательству или учредительным документам, предоставлено право распоряжения счетами и подписания платежных, расчетных и других распорядительных документов. В соответствии с п. 11.3 и п. 11.9 Порядка казначейского обслуживания государственного бюджета по расходам [4] органы Казначейства осуществляют платежи на основании платежных документов по поручениям распорядителей бюджетных средств и получателей бюджетных средств. На первом экземпляре платежных документов ставятся печать и подписи ответственных лиц распорядителя (получателя бюджетных средств). При этом право первой подписи принадлежит первому руководителю (в военных частях – командиру, начальнику) и его заместителям и не может быть предоставлено главному бухгалтеру и другим лицам, которые имеют право второй подписи. В случае отсутствия в штатном расписании должности заместителя руководителя право первой подписи или временное право первой подписи может быть предоставлено другим должностным лицам. Право второй подписи принадлежит главному бухгалтеру и его заместителю или специалисту, на которого возложено выполнение обязанностей бухгалтерской службы. За счетами клиентов (кроме бюджетных учреждений), в штатном расписании которых нет лиц, которым

может быть предоставлено право второй подписи, к органам Казначейства подается засвидетельствованная в установленном порядке карточка с образцами подписей лиц, которые имеют право первой подписи [5].

Поэтому субъектами административного правонарушения, предусмотренного статьей 164-12 КУоАП, следует считать руководителей, главных бухгалтеров, их заместителей, специалистов, на которых возложено выполнение обязанностей бухгалтерской службы и других должностных лиц распорядителя или получателя бюджетных средств, которые в результате предоставленного им права распоряжения счетами и подписания соответствующих документов осуществили нарушение бюджетного законодательства.

Субъективная сторона административного правонарушения проявляется во внутреннем психическом отношении вменяемого дееспособного субъекта к совершенному им правонарушению и его вредным последствиям [6, с. 74], то есть этот элемент состава правонарушения составляет связанная с его совершением психическая деятельность лица. К признакам, которые характеризуют субъективную сторону, принадлежат вина, мотив и цель совершения правонарушения. При этом для квалификации деяния как административного проступка, предусмотренного в ст. 164-12 КУоАП, цель и мотив нарушения бюджетного законодательства правового значения не имеют.

Вина – основной и обязательный признак субъективной стороны любого административного проступка. Это психическое отношение лица к совершенному ею общественно вредному деянию и его последствиям, которое проявляется в форме умысла или неосторожности. Понятие этих форм вины раскрывается в ст.ст.10 и 11 КУоАП. Административное правонарушение признается совершенным умышленно, если лицо, которое его совершило, осознавало противоправный характер своего действия или бездействия, предусматривало ее вредные последствия и желало их или сознательно допускало наступление этих последствий. Правонарушение совершенным по неосторожности признается тогда, когда лицо предусматривало возмож-



ность наступления вредных следствий своего действия или бездействия, но легкомысленно рассчитывало на их недопущение или не предусматривало возможность наступления таких последствий, хотя должно было и могло такие последствия предусмотреть. Однако большинство составов нарушений бюджетного законодательства считаются формальными, в которых объем объективной стороны исчерпывается перечнем признаков деяния и обстоятельств его осуществления. В формальных составах умысел заключается в осознании противоправности действий и желании таких действий (в умышленности противоправного поведения) [7]. Следовательно, в большинстве случаев административное правонарушение, предусмотренное статьей 164-12 КУоАП, будет совершено умышленно, если должностное лицо распорядителя или получателя бюджетных средств осознавало противоправный характер своей деятельности и желало осуществить соответствующие действия или воздержаться от определенных поступков.

Исключениями из этого правила являются материальные составы бюджетных нарушений, в которых вредные последствия являются обязательными, – включения недостоверных данных в бюджетные запросы, что привело к утверждению необоснованных бюджетных назначений или необоснованным бюджетным ассигнованиям (ч. 1 ст. 164-12 КУоАП); принятие решений, которые привели к превышению предельных объемов государственного долга или предельных объемов предоставления государственных гарантий (ч. 3 ст. 164-12 КУоАП). В этих случаях лицо умышленно совершило правонарушение, если оно не только осознавало противоправный характер своей деятельности, желало осуществить соответствующие действия, но и предусматривало его вредные последствия и желало их или сознательно допускало наступление этих последствий.

Возможны случаи и неосторожного совершения административного правонарушения – когда должностное лицо не придерживается порядка проведения операций с бюджетными средствами или осуществляет их нецелевое использование через недостаточное знание нормативно-правовых актов.

При этом знание норм этих актов было обязанностью соответствующего лица [2, с. 21].

Признаки, свойственные объекту, объективной и субъективной сторонам, субъекту административного правонарушения, являются основными. Кроме них, установлены дополнительные признаки, которые повышают степень общественной вредности основного состава и называются квалифицирующими. К таким обстоятельствам ч. 2, ч. 4 и ч. 6 ст. 164-12 КУоАП относит повторное совершение однородного правонарушения. То есть в случае совершения правонарушения лицом, которое на протяжении года было подвержено административному взысканию за такое же нарушение, к нему применяют как административное наказание повышенные размеры штрафов.

Выводы. На сегодня в украинском законодательстве сформировались главные основания и критерии привлечения должностных лиц распорядителей и получателей бюджетных средств к административной ответственности за нарушение бюджетного законодательства. Фактическими основаниями административной ответственности по статье 164-12 КУоАП «Нарушения бюджетного законодательства» считаются деяния в форме несоблюдения бюджетно-правовых норм, которые включают в себя разные объективные и субъективные элементы. Именно совокупность этих элементов (объект, объективная сторона, субъект, субъективная сторона) имеют определяющее влияние на отнесение того или другого деяния к административно наказуемым нарушениям бюджетного законодательства. При этом важными являются четкость и однозначность нормативно-правовых конструкций, которые определяют прежде всего объективную сторону субъектов административного правонарушения и формы их вины. В связи с этим целесообразно было бы дополнить перечень административно наказуемых деяний (например, предусмотреть административную ответственность за нарушение установленных сроков направления бюджетных запросов), уточнить положения относительно действий, которые следует считать нецелевым использованием бюджетных средств, а также одно-

значно сформулировать нормативные предписания относительно круга лиц, которые подлежат административной ответственности за нарушение бюджетного законодательства Украины.

Список использованной литературы:

1. Дмитренко Е. С. Особливості механізму державного примусу у сфері казначейського виконання місцевих бюджетів та шляхи його вдосконалення / Е. С. Дмитренко, С. С. Теленик // Право та державне управління. – 2012. – № 3. – С. 61–65.
2. Назар Ю. С. Адміністративна відповідальність за порушення законодавства про бюджетну систему України / Ю. С. Назар // Митна справа. – 2009. – № 3 (63), частина 2. – С. 16–23.
3. Остапенко О. І. Суб'єкти, уповноважені розглядати справи про адміністративні правопорушення : навчальний посібник / О. І. Остапенко. – Львів : Львівський державний університет внутрішніх справ, 2009. – 213 с.
4. Про затвердження Порядку казначейського обслуговування державного бюджету за витратами : Наказ Міністерства фінансів України від 24.12.2012 р. № 1407 // Офіційний вісник України. – 2013. – № 8. – С. 307.
5. Про затвердження Порядку відкриття та закриття рахунків у національній валюті в органах Державної казначейської служби України: Наказ Міністерства фінансів України від 22.06.2012 № 758 // Офіційний вісник України. – 2012. – № 59. – С. 384.
6. Романів Н. І. Адміністративне право. Загальна частина (у схемах, таблицях та коментарях) : навчальний посібник / Н. І. Романів, К. М. Костовська, Ю. С. Назар. – Львів : Львівський державний університет внутрішніх справ, 2012. – 128 с.
7. Курс адміністративного права України [Текст] : підручник [Колпаков В. К. та ін. ; за ред. В. В. Коваленка] ; Національна академія внутрішніх справ. – К. : Юрінком Інтер, 2012. – 805 с. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://pidruchniki.ws/1367111348241/pravo/ponyattya_skladu_administrativnogo_prostupku#861.