

УДК 351.72

DOI <https://doi.org/10.32849/2663-5313/2019.12.41>**Микола Губа,**

студент юридичного факультету

Дніпровського національного університету імені Олеся Гончара

## ПРАВОВІ ЗАСАДИ ЗАСТОСУВАННЯ САНКЦІЙ ЗА ПОРУШЕННЯ БЮДЖЕТНОГО ЗАКОНОДАВСТВА

У статті проведено аналіз системи юридичної відповідальності за порушення бюджетного законодавства. Відповідно до поставленої мети у роботі здійснено дослідження бюджетної системи. Проводиться аналіз та порівняння понять «бюджетні правопорушення» та «порушення бюджетного законодавства». Проводиться дослідження інституту бюджетних правопорушень та проблем його введення у правовий обіг. Враховуючи, що порушенням бюджетного законодавства визнається порушення учасником бюджетного процесу встановлених бюджетним законодавством норм щодо складання, розгляду, затвердження, внесення змін, виконання бюджету та звітування про його виконання, встановлено види відповідальності за порушення бюджетного законодавства. Поряд з аналізом порушень у даній сфері досліджено і їхні ознаки. Відповідно до норм бюджетного законодавства, передбачено заходи впливу за порушення у даній сфері. З огляду на те, що у бюджетній сфері існує доволі розгалужений перелік підстав для застосування бюджетних санкцій, проведено аналіз нецільового використання бюджетних коштів. Виокремлено, на наш погляд, один із найсуттєвіших видів порушень, який якісно впливає на стан бюджетної системи. Слід звернути увагу і на те, що за нецільове використання бюджетних коштів законодавцем передбачається застосування найбільшої кількості заходів впливу. До таких заходів можна віднести: 1) попередження про неналежне виконання бюджетного законодавства; 2) зупинення операцій з бюджетними коштами; 3) призупинення бюджетних асигнувань; 4) зменшення бюджетних асигнувань; 5) повернення бюджетних коштів до відповідного бюджету. У роботі детально проілюстровано застосування перших двох заходів та надано їм правову оцінку. Встановлено, що за нецільове використання бюджетних коштів передбачається дисциплінарна, бюджетна, адміністративна і кримінальна відповідальність. Проведено аналіз застосування покарань за нормами бюджетного, адміністративного і кримінального законодавства, що дало змогу ознайомитись із правовими засадами застосування санкцій за порушення бюджетного законодавства.

**Ключові слова:** бюджет, бюджетна система, бюджетні кошти, нецільове використання бюджетних коштів, порушення у бюджетній сфері, бюджетні правопорушення.

**Постановка проблеми.** Бюджетна система є важливим складником економіки держави. Внаслідок значних порушень у сфері використання державних фінансових ресурсів є потреба у здійсненні практично безперервного нагляду контролюючими органами.

Несумлінне виконання посадових обов'язків відповідальними працівниками органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, розпорядників та одержувачів бюджетних коштів, суб'єктів господарювання державного і комунального секторів економіки ставить під загрозу можливість ефективного управління державними фінансовими ресурсами. Внаслідок цього порушення у сфері використання державних ресурсів перетворилися у фактор, який спричиняє негативне ставлення громадян до органів влади та підриває авторитет державних органів загалом [1].

**Актуальність теми** полягає у дослідженні застосування санкцій за порушення бюджетного законодавства.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Аналізу окремих проблемних питань правового регулювання фінансових відносин, зокрема, у бюджетній сфері приділялася увага вітчизняних та іноземних учених, зокрема: 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. Монаєнка, О.А. Музики-Стефанчука, Ю.С. Назара, О.П. Орлюк, В.Л. Ортинського, О.І. Остапенка, П.С. Папурківського, І.М. Проця, 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 ін.

Праці цих учених є вагомим внеском у розвиток теоретичних положень про

відповідальність за вчинення порушень бюджетного законодавства [2, с. 6]. Однак особливості застосування юридичної відповідальності за бюджетні правопорушення потребують подальшого дослідження.

**Метою статті** є аналіз системи юридичної відповідальності за порушення бюджетного законодавства.

**Виклад основного матеріалу.** Бюджетна система складається з державних та місцевих бюджетів та функціонує, враховуючи економічні відносини державного й адміністративно-територіальних устроїв, регулюється правовими нормами [3, ст. 2]. Саме так визначається бюджетна система Бюджетним кодексом України. Децентралізація органів влади призвела до появи нових прав та обов'язків державного контролю за бюджетами та надала можливість суб'єктам владних повноважень звертати державні кошти на власні потреби.

Натепер у законодавстві відсутнє поняття «бюджетні правопорушення», проте існування Глави 18 Бюджетного кодексу України (далі – БКУ), яка містить відповідальність та заходи впливу за вчинення порушення бюджетного законодавства, фактично передбачає норми правового регулювання, що стосуються вчинення «бюджетних правопорушень».

Уведенню у правовий обіг категорії «бюджетне правопорушення» перешкоджало декілька чинників: по-перше, у теорії права сьогодні визнане наявність обмеженого кола видів юридичної відповідальності, підставою кожного з яких є відповідний галузевий вид правопорушення (ані бюджетна відповідальність, ані бюджетне правопорушення теорії права невідомі [4, с. 205]; не згадує про бюджетну відповідальність також і законодавець у п. 22 ч. 1 ст. 92 Конституції України, де, нагадаємо, перераховуються види юридичної відповідальності); по-друге, для визнання дії або бездіяльності правопорушенням необхідно, щоб вона мала чотири ознаки, якими характеризується правопорушення, а саме: протиправність, винність, суспільна небезпечність, караність [4, с. 201-202]. Якщо проводити аналіз крізь призму БКУ, то у визначених у ньому видах порушень бюджетного законодавства можна знайти перші три ознаки. Проте цього не можна сказати про предмет караності, оскільки БКУ не встановлює покарань за порушення бюджетного законодавства [5, с. 26].

Статтею 116 БКУ визначено, що порушенням бюджетного законодавства визнається порушення учасником бюджетного процесу встановлених бюджетним законо-

давством норм щодо складання, розгляду, затвердження, внесення змін, виконання бюджету та звітування про його виконання [3, с. 16].

Посадові особи, з вини яких допущено порушення бюджетного законодавства, несуть цивільну, дисциплінарну, адміністративну або кримінальну відповідальність відповідно до закону (ст. 121 БКУ).

Аналіз наукової літератури показує, що найбільш поширеним є розуміння бюджетної відповідальності як різновиду фінансово-правової відповідальності в силу наявності специфічних ознак, що дозволяють говорити про її самостійний характер стосовно інших видів фінансово-правової відповідальності [6, с. 450]. Її правове забезпечення, суб'єктний та об'єктний склад, принципи застосування вирізняють її серед інших видів фінансово-правової відповідальності. Саме власні ознаки бюджетної відповідальності дозволяють говорити про її відносну автономність у межах останньої.

До таких ознак (особливостей) належить те, що:

- а) бюджетна відповідальність має власне бюджетне законодавство, яке підпорядковане принципам бюджетного права;
- б) підставою бюджетної відповідальності є порушення бюджетного законодавства;
- в) бюджетна відповідальність тягне за собою для правопорушника певні негативні наслідки майнового й організаційного характеру, що зумовлено специфікою бюджетно-правових санкцій;
- г) суб'єктами бюджетної відповідальності є учасники бюджетного процесу;
- д) бюджетна відповідальність реалізується у специфічній процесуальній формі, чим відрізняється від інших видів фінансової відповідальності [7, с. 146].

За порушення бюджетного законодавства до учасників бюджетного процесу можуть застосовуватися такі заходи впливу (ст. 17 БКУ): 1) попередження; 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; 8) інші заходи впливу [3, ст. 117].

Попередження є найбільш поширеним заходом, воно застосовується в усіх випадках порушення бюджетного законодавства. Тому, якщо протягом 30 днів з отримання попередження не було усунуто порушень, застосовуються більш радикальні заходи, залежно від форм порушення. Під формами

порушення слід розуміти: складання, розгляд, затвердження, внесення змін, виконання бюджету та звітування про його виконання (ст. 116 БКУ).

Правопорушення у бюджетній сфері є доволі поширеними, їх перелік міститься у статті 116 БКУ. Одним із вагомих порушень бюджетного законодавства є нецільове використання бюджетних коштів [3, ст. 116]. Під нецільовим використанням бюджетних коштів розуміється їх витрачання на цілі, що не відповідають бюджетним призначенням, встановленим законом про Державний бюджет України (рішенням про місцевий бюджет); напрямом використання бюджетних коштів, визначеним у паспорті бюджетної програми або в порядку використання бюджетних коштів (включаючи порядок та умови надання субвенцій); бюджетним асигнуванням (розпису бюджету, кошторису, плану використання бюджетних коштів) [3, ст. 119].

У разі виявлення нецільового використання бюджетних коштів спочатку виноситься попередження, якщо після цього не було усунуто проблему, наступним кроком буде застосування більш тяжких заходів.

Рішення про зупинення операцій з бюджетними коштами за нецільове використання бюджетних коштів може бути прийнято як після застосування попередження (у разі не усунення порушень бюджетного законодавства у встановлений строк), так і одночасно із застосуванням попередження. Але, приймаючи таке рішення, слід враховувати, чи може суб'єкт правопорушення усунути порушення бюджетного законодавства.

Механізм застосування процедури зупинення операцій з бюджетними коштами до розпорядників або одержувачів бюджетних коштів, яким доведено відповідні бюджетні асигнування за вчинення ними бюджетних правопорушень [2, с. 72], визначений Порядком зупинення операцій з бюджетними коштами, затвердженим Постановою Кабінету Міністрів України № 21 від 19 січня 2011 року [8]. Такий захід впливу може застосовуватися паралельно з іншим заходами – зменшенням бюджетних асигнувань, призупиненням таких асигнувань, у даному випадку нецільового використання бюджетних коштів. Якщо виявлено відповідне бюджетне правопорушення, складається протокол про порушення бюджетного законодавства. Якщо факт порушення вимог бюджетного законодавства зафіксовано в акті ревізії контролюючого органу, то протокол не складається. Тобто посадові особи органів Держаудитслужби, як правило, застосовують зупинення операцій з бюджетними коштами

на підставі актів ревізії, а органів Державної казначейської служби та інших правозастосовних органів – протоколу про порушення бюджетного законодавства. На підставі протоколу або акта ревізії уповноважений орган приймає протягом трьох робочих днів з дня його надходження розпорядження про зупинення операцій з бюджетними коштами за встановленою формою [8].

Під час застосування такого заходу впливу важливим є дотримання вимог щодо рахунків, за якими можливе зупинення операцій з бюджетними коштами. Порядок зупинення операцій з бюджетними коштами передбачає, що у разі прийняття уповноваженим органом розпорядження про зупинення операцій, зупиненню підлягають операції з бюджетними коштами на рахунках розпорядників або одержувачів за бюджетною програмою, за якою виявлено порушення вимог бюджетного законодавства. Якщо зазначене порушення виявлено за бюджетною програмою, яка відсутня у поточному бюджетному періоді, то уповноважений орган зазначає в розпорядженні про зупинення операцій бюджетну програму, згідно з якою передбачено утримання розпорядника. При цьому зупиненню підлягають будь-які операції, за винятком: – сплати податків, зборів (обов'язкових платежів) і єдиного внеску на загальнообов'язкове державне соціальне страхування; – виконання рішень органів, яким відповідно до закону надано право стягнення коштів; – здійснення захищених видатків [2, с. 73-74].

Можуть застосовуватися і такі заходи впливу, як: зупинення операцій з бюджетними коштами, призупинення бюджетних асигнувань; зменшення бюджетних асигнувань; повернення бюджетних коштів до відповідного бюджету.

Відповідно до ч. 5 ст. 164-12 Кодексу України про адміністративні правопорушення (далі – КупАП) за нецільове використання бюджетних коштів передбачається накладення штрафу на посадових осіб від сімдесяти до вісімдесяти п'яти неоподатковуваних мінімумів доходів громадян. Якщо такі дії було вчинено особою, яку протягом року було піддано адміністративному стягненню за такі ж порушення, це тягне за собою накладення штрафу на посадових осіб від вісімдесяти п'яти до ста неоподатковуваних мінімумів доходів громадян [9, ст. 164-12].

Норми кримінального законодавства також виступають регулятором бюджетних відносин. У разі нецільового використання бюджетних коштів законодавець застосовує статтю 210 Кримінального кодексу України (далі – ККУ) [10, Ст. 210].

Нецільове використання бюджетних коштів службовою особою, а так само здійснення видатків бюджету чи надання кредитів з бюджету без встановлених бюджетних призначень або з їх перевищенням всупереч Бюджетному кодексу України чи закону про Державний бюджет України на відповідний рік, якщо предметом таких дій були бюджетні кошти у великих розмірах, – караються штрафом від ста до трьохсот неоподатковуваних мінімумів доходів громадян, або виправними роботами на строк до двох років, або обмеженням волі на строк до трьох років з позбавленням права обіймати певні посади чи займатися певною діяльністю на строк до трьох років або без такого. Ті самі діяння, предметом яких були бюджетні кошти в особливо великих розмірах або які вчинені повторно чи за попередньою змовою групою осіб, – караються обмеженням волі на строк від двох до п'яти років або позбавленням волі на строк від двох до шести років з позбавленням права обіймати певні посади чи займатися певною діяльністю на строк до трьох років.

До бюджетних коштів належать кошти, що включаються до державного бюджету і місцевих бюджетів незалежно від джерела їх формування. Великим розміром бюджетних коштів вважається сума, що в тисячу і більше разів перевищує неоподатковуваний мінімум доходів громадян. Особливо великим розміром бюджетних коштів вважається сума, що в три тисячі і більше разів перевищує неоподатковуваний мінімум доходів громадян.

Суспільна небезпека нецільового використання бюджетних коштів полягає у порушенні планів використання фінансових ресурсів, що призводить до розбалансованості системи державних фінансів та економіки.

За конструкцією об'єктивної сторони склад злочину формальний та вважається закінченим після вчинення будь-якої з незаконних дій чи бездіяльності з предметом злочину. Тобто закінченням злочинного використання бюджетних коштів необхідно вважати той час, коли відбудеться рух коштів, що підпадають під ознаки предмета злочину, з бюджетного рахунку на поточний рахунок відповідного підприємства. Про це свідчить відмітка штампу казначея «Оплачено» та рух коштів на рахунках. Особа, надавши платіжне доручення до казначейства, розраховує на безперешкодне перерахування коштів отримувачеві, зазначеному в цьому документі. Якщо цей факт не відбувся з причин, які від неї не залежали, йдеться про закінчений замах на злочин, відповідальність за який передбачена ст. 210 КК України. У цьому

випадку дії особи слід кваліфікувати за ч. 2 ст. 15 та ст. 210 КК України [11].

### Висновки

У бюджетному регулюванні суб'єктами контролюючих органів реалізуються дві основні функції. Перша функція пов'язана з економічними заходами, які надають діяльності підконтрольного суб'єкта необхідної організації, а друга функція пов'язана з правовими заходами, що використовуються для недопущення та подолання правопорушень у бюджетному процесі [12, с. 208].

Бюджетне законодавство тісно контактує з адміністративним, цивільним та кримінальним правом, що підтверджується відповідними нормами у кожній із цих галузей. Водночас приписи бюджетного законодавства, у тому числі Бюджетного кодексу, мають свою специфіку, що зумовлено розглядом більш звуженого кола питань порівняно з іншими галузями права. Необхідність детального розгляду питань, пов'язаних з державним бюджетом, очевидна, адже порушення наявних планів використання фінансових ресурсів може призвести до розбалансованості економіки країни.

### Список використаних джерел:

1. Про стан фінансово-бюджетної дисципліни, заходи щодо посилення боротьби з корупцією та контролю за використанням державного майна і фінансових ресурсів : Постанова Кабінету Міністрів України від 29.11.2006 р. № 1673-2006-п (у ред. від 03.04.2019 р.). URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/main/1673-2006-p> (дата звернення: 12.11.2019).
2. Назар Ю.С., Проць І.М. Адміністративна та фінансово-правова відповідальність за порушення бюджетного законодавства : монографія. Львів: Львівський державний університет внутрішніх справ, 2018. 172 с.
3. Бюджетний кодекс України від 08.07.2010 р. № 2456-VI (у ред. від 09.11.2019 р.). URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2456-17> (дата звернення: 12.11.2019).
4. Колодій А.М., Копейчиков В.В., Лисенков С.Л. Загальна теорія держави і права : навчальний посібник / за ред. В.В. Копейчикова. Київ : Юрінком Інтер, 2000. 320 с.
5. Гетьманець О.П. Сутність і значення фінансово-правової відповідальності в бюджетному процесі. *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія «Право»*. Вип. 30. Том 2. Ужгород, 2015. С. 24-27.
6. Дічкова О.В. Відповідальність за бюджетні правопорушення, допущені на першій стадії бюджетного процесу. *Держава і право*. 2011. Вип. 51. С. 447–452.
7. Деревянко Б., Острий Д. Особливості бюджетної відповідальності як різновиду фінан-

сово-правової відповідальності. *Підприємство, господарство і право*. 2006. Вип. 6. С. 145–149.

8. Порядок зупинення операцій з бюджетними коштами : затверджений Постановою Кабінету Міністрів України від 19 січня 2011 р. № 21 (у ред. від 29.12.2018). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/21-2011-p> (дата звернення: 12.11.2019).

9. Кодекс України про адміністративні правопорушення від 07.12.1984 р. № 8073-1- X (у ред. від 20.11.2019 р.). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/main/80731-10> (дата звернення: 22.11.2019).

10. Кримінальний кодекс України від 05.04.2001 р. № 2341-III (у ред. від 18.10.2019 р.).

URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2341-14> (дата звернення: 22.11.2019).

11. Узагальнення судової практики щодо проведення аналізу та вивчення окремих проблемних питань правозастосування норм закону про кримінальну відповідальність щодо злочинів у сфері господарської діяльності. Сайт Закон-Бізнес. URL: [https://zib.com.ua/ua/print/74526uzagalnennya\\_sudovoi\\_praktiki\\_schodo\\_provedennya\\_analizu\\_ta\\_.html](https://zib.com.ua/ua/print/74526uzagalnennya_sudovoi_praktiki_schodo_provedennya_analizu_ta_.html) (дата звернення: 18.11.2019).

12. Гетманець О.П. До питання відповідальності за порушення бюджетного законодавства. *Форум права*. 2011. № 1. С. 206–210 URL : <http://www.nbu.gov.ua/e-journals/FP/2011-1/11goppbz.pdf>.

*The article analyzes the system of occurrence of legal responsibility for violation of budget legislation. In accordance with this goal, the study of the budget system. The analysis and comparison of the concepts of “budget offenses” and “violations of budget legislation”. The study of the institute of “budgetary offenses” and the problems of its introduction into legal circulation. Taking into account that a violation of the budget legislation recognizes a violation of the rules of the budget process established by the budget legislation on drafting, reviewing, approving, amending, implementing the budget and reporting on its implementation, the types of responsibility for violation of budget legislation are established. Analyzing the violations in this area, their signs were investigated. In accordance with the rules of the budget legislation, measures are foreseen for violations in this area. Given that in the budgetary sphere there is a rather extensive list of reasons for the application of budgetary sanctions, the analysis of misuse of budgetary funds was conducted. In our opinion, one of the most significant types of violations, which qualitatively influences the state of the budgetary system, is selected. It should also be noted that in the case of misuse of budget funds, the legislator envisages the use of the greatest number of measures of influence. These measures include: 1) warning of improper implementation of budget legislation; 2) suspension of operations with budgetary funds; 3) suspension of budget allocations; 4) reduction of budget allocations; 5) return of budget funds to the respective budget. The paper illustrates in detail the application of the first two measures and gives them a legal assessment. It has been established that disciplinary, budgetary, administrative and criminal liability are provided for misuse of budgetary resources. An analysis of the application of penalties in accordance with the rules of budgetary, administrative and criminal legislation was made, which made it possible to get acquainted with the legal principles of the application of sanctions for violations of budgetary legislation.*

**Key words:** budget, budget system, budgetary funds, misuse of budgetary funds, violations in the budgetary sphere, budgetary offenses.