Волинець Руслан Анатолійович

кандидат юридичних наук, доцент
кафедри кримінального права та кримінології
Київського національного університету імені Тараса Шевченка

Порушення бюджетного законодавства України: особливості системного узгодження норм адміністративного та кримінального законодавства

.

Системне розкриття змісту ознак будь-якого складу злочину потребує не лише визначення його співвідношення із змістом складів інших злочинів, але й вироблення критеріїв відмежування від складів інших правопорушень. У літературі така ситуація пояснюється з огляду на те, що злочин, як правило, має спільні окремі ознаки складу, тому або конкурує, або утворює інше співвідношення, оскільки спільні ознаки мають місце при вчиненні кожного злочину [1, с. 122; 2]. Отже, для визначення такого «… іншого співвідношення», необхідного для визначення названих вище критеріїв відмежування, потрібно насамперед співставити зміст норм Кодексу України про адміністративні правопорушення (далі – КУпАП) та Кримінального кодексу (далі – КК), які закріплюють у своєму змісті різні ознаки (елементи) складів правопорушень бюджетного законодавства України. Проблеми, які з'являються при визначення особливостей системного узгодження змісту вказаних складів правопорушень на рівні адміністративного та кримінального законодавства обумовлюють актуальність даного дослідження.

Водночас, визначаючи особливості такого системного узгодження, варто відзначити, що в сучасній юридичній літературі вони взагалі не розкривались, у зв'язку з чим автори при характеристиці проблем відмежування складів зазначених правопорушень між собою обмежуються вказівкою на певні кількісні характеристики (суми) бюджетних коштів як предмета правопорушення [3, с. 299]. На цій підставі метою даної статті є визначення особливостей системного узгодження змісту ознак (елементів) зазначених вище складів правопорушень бюджетного законодавства між собою, що в подальшому необхідно для визначення типових і нетипових варіантів співвідношення складів цих правопорушень й їх правильного відмежування один від одного.

У своїх попередніх дослідженнях мною були визначені п'ять форм діяння, передбаченого ст. 210 КК, а саме: 1) нецільове використання бюджетних коштів; 2) здійснення видатків бюджету без встановлених бюджетних призначень всупереч Бюджетному кодексу (далі – БК) чи закону про Державний бюджет України на

© Волинець Р.А.

відповідних рік; 3) здійснення видатків бюджету з перевищенням бюджетних призначень всупереч БК чи закону про Держаний бюджет України на відповідний рік; 4) надання кредитів з бюджету без встановлених бюджетних призначень, всупереч БК чи закону про Державний бюджет України на відповідний рік; 5) надання кредитів з бюджету з перевищенням бюджетних призначень всупереч БК або закону про Державний бюджет України на відповідний рік. Кримінальна відповідальність за порушення бюджетного законодавства у кожній із цих форм настає лише у разі, якщо предметом цих діянь були бюджетні кошти у великих розмірах, тобто на суму, що в тисячу і більше разів перевищує неоподатковуваний мінімум доходів громадян (далі – НМДГ) (п. 2 примітки до ст. 210 КК) [1, с. 46].З урахуванням цього спробуємо проаналізувати зміст відповідних приписів КУпАП, що є достатнім для розкриття змісту діянь, які передбачено у ст. 210 КК, а також навести характеристику загального змісту передбачених КУпАП порушень бюджетного законодавства, поєднуючи такий підхід з розмежуванням таких діянь з відповідними формами злочину, передбаченого ст. 210 КК.

Передбачені в ч. 1 ст. 164-12 КУпАП форми порушення бюджетного законодавства«включення недостовірних даних до бюджетних запитів, що призвело до затвердження необґрунтованих бюджетних призначень або необґрунтованих бюджетних асигнувань», «порушення вимог БК при здійсненні попередньої оплати за товари, роботи та послуги за рахунок бюджетних коштів», «порушення порядку і термінів здійснення попередньої оплати за товари, роботи та послуги за рахунок бюджетних коштів», «здійснення платежів за рахунок бюджетних коштів без реєстрації бюджетних зобов'язань, за відсутності підтвердних документів чи при включенні до платіжних документів недостовірної інформації» та «порушення вимог БК при здійсненні витрат державного бюджету (місцевого бюджету) у разі несвоєчасного набрання чинності законом про Державний бюджет України (несвоєчасного прийняття рішення про місцевий бюджет) на відповідний рік»відповідають частині змісту загального поняття нецільового використання бюджетних коштів, що міститься у ст. 119 БК, а саме: «нецільовим використанням бюджетних коштів є їх витрачання на цілі, що не відповідають: 1) бюджетним призначенням, встановленим законом про Державний бюджет України (рішенням про місцевий бюджет); 2) напрямам використання бюджетних коштів, визначених у паспорті бюджетної програми (у разі застосування програмно-цільового методу в бюджетному процесі) або в порядку використання бюджетних коштів; 3) бюджетним асигнуванням (розпису бюджету, кошторису, плану використання бюджетних коштів)». Таким чином, зазначені вище форми порушення бюджетного законодавства, передбачені в ч. 1 ст. 164-12 КУпАП стосуються стадії виконання

бюджетів та порушують принцип цільового використання бюджетних коштів. Цей принцип відповідно до п. 8 ч. 1 ст. 7 БК означає, що бюджетні кошти використовуються тільки на цілі, визначені бюджетними призначеннями та бюджетними асигнуваннями [3, с. 299]. Поняття бюджетного призначення наводиться у п. 8 ст. 2 БК і визначається як повноваження головного розпорядника бюджетних коштів, надане БК, законом про Державний бюджет України (рішенням про місцевий бюджет), яке має кількісні, часові та цільові обмеження і дозволяє надавати бюджетні асигнування. Відповідно до п. 6 ст. 2 БК бюджетне асигнування охоплює повноваження розпорядника бюджетних коштів, надане відповідно до бюджетного призначення, на взяття бюджетного зобов'язання та здійснення платежів, яке має кількісні, часові та цільові обмеження. Крім цього, у п. 7 ст. 2 БК міститься визначення бюджетного зобов'язання – будь-яке здійснення відповідно до бюджетного асигнування розміщення замовлення, укладення договору, придбання товару, послуги чи здійснення інших аналогічних операцій протягом бюджетного періоду, згідно з яким потрібно здійснити платежі протягом цього ж періоду або у майбутньому.

Викладене дозволяє зробити висновок, що форми порушення бюджетного законодавства, які наведені вище й передбачені в ч. 1 ст. 164-12 КУпАП, являють собою різновиди нецільового використання бюджетних коштів, тобто їх використання на цілі, які не відповідають встановленим бюджетним призначенням та асигнуванням. У зв'язку з цим можна констатувати, що зазначені у ч. 1 ст. 164-12 КУпАП форми порушення бюджетного асигнування відповідають змісту й передбаченої в ч. 1 ст. 210 КК такої формипорушення бюджетного законодавства, як «нецільове використання бюджетних коштів службовою особою» (ця форма має місце у випадках, коли бюджетні кошти використовуються на цілі, які взагалі не передбачені для використання цих коштів, або з перевищенням затверджених обсягів, що є порушенням БК, закону про Державний бюджет України на відповідний рік, рішень про місцеві бюджети, паспортів бюджетних програм, розпису бюджету кошторисів або планів використання бюджетних коштів одержувачами бюджетних коштів [3, с. 300]).

У ч. 1 ст. 164-12 КУпАП також передбачена форма порушення бюджетного законодавства – «безпідставна відмова у проведенні платежу органами, що здійснюють казначейське обслуговування бюджетних коштів». Зміст її стосується також стадії виконання бюджетів згідно з дотриманням принципу цільового використання бюджетних коштів. Отже, ці дії також посягають на порядок виконання Державного бюджету України та місцевих бюджетів. Проте, на відміну від попередніх форм порушення бюджетного законодавства України, які передбачені

© Волинець Р.А.

у ч. 1 ст. 164-12 КУпАП, ці дії стосуються не лише використання бюджетних коштів всупереч їх цільовому призначенню, але й недотримання порядку проведення операцій з бюджетними коштами. Тобто, якщо визнавати нецільовим використанням бюджетних коштів їх витрачання на цілі, що не відповідають бюджетним призначенням, встановленим законом про Державний бюджет України чи рішенням про місцевий бюджет, виділеним бюджетним асигнуванням чи кошторису, то така форма порушення бюджетного законодавства, як «безпідставна відмова у проведенні платежу органами Державного казначейства України (далі – ДКУ)» стосується банківських операцій з бюджетними коштами. Так, в підпункті 1 п. 4 Положення про Державну казначейську службу України, затвердженого Указом Президента України від 13 квітня 2011 р. № 460/2011, передбачено, що ДКУ здійснює через систему електронних платежів НБУ розрахунково-касове обслуговування розпорядників, одержувачів бюджетних коштів та інших клієнтів, операцій з коштами бюджетів, спільних із міжнародними фінансовими операціями проектів. При цьому кошти, операції з якими забезпечуються ДКУ, можуть мати й інший правовий статус, ніж бюджетні кошти, зокрема, з тими, що помилково або надміру зараховані до бюджету (у таких випадках ДКУ здійснює повернення цих коштів за поданням органів, що контролюють справляння надходжень бюджету, - див. підпункт 7 п. 4 зазначеного Положення). Отже, платежі органами ДКУ можуть здійснюватись шляхом переказу до загального фонду державного бюджету як бюджетних коштів, так й коштів з іншим правовим статусом. В останньому випадку дії з такими коштами хоч і визнаються порушенням бюджетного законодавства, але не утворюють нецільового використання бюджетних коштів, передбаченого ст. 164-12 КУпАП або ст. 210 КК. У разі їх здійснення вчинене може за належних підстав кваліфікуватись за відповідною частиною ст. 164-12 КУпАП, а у разі, якщо сума таких коштів перевищує 100 неоподатковуваних мінімумів доходів громадян, то такі дії можуть за відповідних умов визнаватись службовою недбалістю і кваліфікуватись за ч. 1 або ч. 2 ст. 367 КК.

У ч. 3 ст. 164-12 КУпАПпередбачені такі форми порушення бюджетного законодавства, як: взяття зобов'язань без відповідних бюджетних асигнувань або з перевищенням повноважень, встановлених БК чи законом про Державний бюджет України на відповідний рік; включення до складу спеціального фонду бюджету надходжень з джерел, не віднесених до таких БК чи законом про Державний бюджет України на відповідний рік; зарахування доходів бюджету на будь-які рахунки, крім єдиного казначейського рахунку (за винятком коштів, що отримуються установами України, які функціонують за кордоном), а також акумулювання їх на рахунках органів, що контролюють справляння надходжень бюджету; зарахування доходів бюджету до іншого, ніж визначено БК чи законом про Державний бюджет України

на відповідний рік, бюджету, в тому числі внаслідок здійснення поділу податків і зборів (обов'язкових платежів) та інших доходів між бюджетами з порушенням визначених розмірів; здійснення державних (місцевих) запозичень, надання державних (місцевих) гарантій з порушенням вимог БК; прийняття рішень, що призвели до перевищення граничних обсягів державного (місцевого) боргу чи граничних обсягів надання державних (місцевих) гарантій; розміщення тимчасово вільних коштів бюджету з порушенням вимог БК; створення позабюджетних фондів, порушення вимог БК щодо відкриття позабюджетних рахунків для розміщення бюджетних коштів; повернення кредитів до бюджету з порушенням вимог БК та/або встановлених умов кредитування бюджету; здійснення бюджетними установами запозичень у будь-якій формі або надання бюджетними установами юридичним чи фізичним особам кредитів з бюджету всупереч БК; порушення вимог БК щодо виділення коштів з резервного фонду бюджету. Враховуючи наведене вище визначення нецільового використання бюджетних коштів, що передбачене в ст. 119 БК, передбачені в ч. 3 ст. 164-12 КУпАП форми порушення бюджетного законодавства також слід визнавати різновидом (різновидами) нецільового використання бюджетних коштів.

У ч. 5 ст. 164-12 КУпАП законодавець передбачив такі форми порушення бюджетного законодавства, як здійснення видатків, кредитування місцевого бюджету, які відповідно до БК мають проводитися з іншого бюджету; здійснення видатків бюджету всупереч БК чи закону про Державний бюджет України на відповідний рік; нецільове використання бюджетних коштів; видання нормативно-правових актів, що зменшують надходження бюджету або збільшують витрати бюджету всупереч закону; здійснення видатків на утримання бюджетної установи одночасно з різних бюджетів всупереч БК чи закону про Державний бюджет України на відповідний рік. Відповідниками цим формам порушення бюджетного законодавства, передбаченим ст. 164-12 КУпАП, є перші дві форми діяння, передбачені ч. 1 ст. 210 КК. Такий висновок ґрунтується, зокрема, на тому, що здійснення видатків за змістом є використанням коштів, яке має здійснюватись у межах бюджетного призначення, що в свою чергу утворює межу видатків. У зв’язку з цим доцільно зупинитись на специфіці деяких характерних ознак обох форм аналізованого злочину, враховуючи те, що їх виділено в окремий вид бюджетного правопорушення, що передбачене п. 29 ст. 116 БК, а саме: здійснення видатків бюджету чи надання кредитів з бюджету без встановлених бюджетних призначень або з їх перевищенням всупереч БК чи закону про Державний бюджет України.

У п. 31 ч. 1 ст. 2 БК під видатками бюджету розуміються кошти, спрямовані на здійснення програм і заходів, передбачених відповідним бюджетом. При цьому в

самій цій нормі зазначається, що до видатків бюджету не належать: погашення боргу, надання кредитів з бюджету, розміщення бюджетних коштів на депозитах, придбання цінних паперів, повернення надміру сплачених до бюджету сум податків і зборів (обов'язкових платежів) та інших доходів бюджету, проведення їх бюджетного відшкодування. Водночас слід зазначити, що однією із специфічних ознак, які виводять витрачання бюджетних коштів до розряду правопорушень, є те, що воно здійснюється стосовно: а) здійснення видатків: без бюджетного призначення або з його перевищенням; б) нецільового використання: з метою, що не відповідає бюджетним призначенням. Таким чином, зміст специфічної ознаки, яка обумовлює протиправність витрачання бюджетних коштів, є однаковим у вказаних формах адміністративного правопорушення та злочину, оскільки витрачання бюджетних коштів як у разі його здійснення без бюджетного призначення, так і у випадку його перевищення, є витрачанням, яке не відповідає бюджетним призначенням. Такі форми, як нецільове використання бюджетних коштів і здійснення видатків, однакові за змістом головної ознаки – ці форми є витрачанням бюджетних коштів і частково збігаються за змістом специфічної ознаки –невідповідність бюджетним призначенням (з його перевищенням або без нього). При цьому нецільове використання бюджетних коштів є ширшим поняттям, оскільки витрачання в цій формі набуває протиправності не лише через невідповідність бюджетному призначенню, а й через інші обставини, наприклад, невідповідність напрямам використання бюджетних коштів, визначених у паспорті бюджетної програми, або бюджетним асигнуванням.

У ст. 164-12 КУпАП окремою формою порушення бюджетного законодавства передбачається «надання кредитів з бюджету без встановлених бюджетних призначень або з їх перевищенням всупереч БК чи закону про Державний бюджет України на відповідний рік». За змістом ця форма адміністративного правопорушення відповідає формі вчинення злочину, передбаченого ч. 1 ст. 210 КК, та позначує операції з надання коштів з бюджету на умовах повернення, платності та строковості, внаслідок чого виникають зобов'язання перед бюджетом (п. 31 ст. 2 БК).

З урахуванням наведеного вище системного узгодження положень ст. 164-12 КУпАП та ст. 210 КК слід навести наступні висновки:

1. Більшість із передбачених ст. 164-12 КУпАП та ст. 210 КК форм порушення бюджетного законодавства збігаються за змістом своїх ознак, а тому підхід, існуючий в літературі стосовно визнання розмежувальним критерієм цих форм адміністративного правопорушення та злочину певного розміру бюджетних коштів видається цілком слушним.

2. Можливим винятком із цього системного співвідношення слід очевидно вважати безпідставну відмову у проведенні платежу органами, що здійснюють казначейське обслуговування бюджетних коштів, що за необхідних підстав може кваліфікуватись або за відповідною частиною ст. 210 КК або ст. 367 КК.

Використані джерела:

1. Волинець Р.А. Кримінальна відповідальність за порушення бюджетного законодавства України (ст. 210 КК України): моногр. – К.: ВД «Дакор», 2012. – 184 с.
2. Фролова О.Г. Деякі питання кваліфікації злочинів, повязаних з банкрутством, та їх відмежування від суміжних складів злочинів // вісник прокуратури. – 2006. – № 10. – С. 83-89.
3. Кримінальний кодекс України. Науково-практичний коментар: у 2 т. / за заг. ред. В.Я. Тація, В.П. Пшонки, В.І. Борисова, В.І. Тютюгіна. – 5-те вид., допов. – Х.: Право, 2013. – Т. 2: Особлива частина / Ю.В. Баулін, В.І. Борисов, В.І. Тютюгін та ін. – 2013. – 1040 с.

У статті розглядаються основні проблеми співвідношення різних форм порушень бюджетного законодавства, що визнаються адміністративними правопорушеннями та злочинами певних видів. Також досліджується основний зміст цих форм і визначаються критерії його розмежування.

***Ключові слова**: бюджет, нецільове використання, витрати, бюджетні кошти.*

В статье рассматриваются основные проблемы соотношения различных форм нарушений бюджетного законодательства, которые являются административными правонарушениями и преступлениями определенных видов. Также исследуется основное содержание этих форм и определяются критерии его разграничения.

***Ключевые слова**: бюджет, нецелевое использование, расходы, бюджетные средства.*

This article reviews the main problem of the relation of various forms of violations of budget legislation recognized administrative offenses and certain types of crimes. Also studied the basic content of the forms and the criteria of its division.

***Keywords**:budget, no-purposeuse, charges, budgetary facilities.*

© Волинець Р.А.