

Риков Микола Григорович
*заступник начальника управління
Департаменту ДСБЕЗ МВС України,
полковник міліції*

Деякі проблеми відповідальності за злочини у сфері бюджетних відносин

Не надто ефективна державна політика у сфері державного фінансового контролю протягом останніх років спричинила послаблення відповідальності учасників бюджетного процесу. Бюджетні правопорушення набули системного характеру, а найбільш розповсюдженими останнім часом залишаються такі, як: використання коштів державного бюджету з порушенням чинного законодавства; незаконне збільшення обсягів дотацій та субсидій; недотримання принципу пропорційності фінансування (розподілу) бюджетних коштів; перерозподіл коштів між бюджетними програмами та кодами економічної класифікації; заниження сум доходів і видатків бюджету; бюджетні правопорушення, пов'язані з розміщенням та виконанням державного замовлення тощо. [2].

На жаль, не дивлячись на особливу значимість регулювання праввідносин у бюджетній сфері, відповідальність за порушення бюджетного законодавства не отримала відповідної теоретичної розробки у вітчизняній науковій думці.

Разом з тим, окремі аспекти розвитку системи відповідальності в бюджетному процесі України знайшли своє відображення в публікаціях вітчизняних фахівців П.Германчука, М.Каленського, Є.Калюги, В.Кравченка, О. Кузьменко А.Максюти, В.Мельничука, В.Мунтіяна, Л. Осипчука, Н.Рубан, В.Симоненко, І.Стефанюка, Т. Титова, В. Чернадчука та ін.

У розвинених європейських країнах система відповідальності у фінансово-бюджетній сфері побудована на таких засадах, як законодавче визначення видів відповідальності та порядок їх застосування. Основні фінансові порушення обов'язково класифікуються в законодавстві. Кожне фінансове порушення має чітко визначений ступінь відповідальності, і лише суд встановлює адміністративну та кримінальну відповідальність, призначає відповідне покарання. Іншими словами, адміністративна та кримінальна відповідальність настає тільки тоді, коли суд визнає особу винною у навмисному порушенні або злочині й призначить покарання. Окрім того, уповноваженими органами державного управління може бути встановлено іншу відповідальність, що не потребує рішення суду. Але в таких випадках передбачена чітко регламентована система застосування заходів впливу до фізичних та юридичних осіб, які скоїли фінансове порушення. [3].

В Україні підставою відповідальності за порушення бюджетного законодавства є бюджетне правопорушення, поняття якого сформульовано в ст. 116 Бюджетного кодексу України (далі – БК України). Бюджетним правопорушенням визнається 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 [1]. Таке визначення дає змогу неоднозначно трактувати згадане правопорушення, оскільки більшість бюджетних правопорушень виявляється не в процесі складання, розгляду, затвердження, внесення змін, виконання бюджету чи звіту про його виконання, а під час складання, розгляду, затвердження та виконання кошторисів бюджетних установ. Таким чином, якщо виходити з визначення бюджетного правопорушення, закріпленого в БК України, то крім нецільового використання бюджетних коштів при виконанні кошторисів (ст.119 БК України), порушення порядку складання, розгляду, затвердження та виконання кошторисів не може розцінюватись як бюджетне правопорушення, оскільки воно не закріплене у ст. 116 БК України.

БК України передбачає наступні бюджетні правопорушення: несвоєчасне подання звітності про виконання бюджету (п.1 ч.1 ст.117); неповне подання звітності про виконання бюджету (п.1 ч.1 ст.117); невиконання вимог щодо бухгалтерського обліку, складання звітності та внутрішнього фінансового контролю за бюджетними коштами (п.2 ч.1 ст.117); недотримання порядку перерахування бюджетних коштів (п.2 ч.1 ст.117); подання недостовірних звітів та інформації про виконання бюджету (п.3 ч.1 ст.117); порушення розпорядниками бюджетних коштів вимог щодо прийняття ними бюджетних зобов'язань (п.4 ч.1 ст.117); нецільове використання бюджетних коштів (п.5 ч.1 ст.117 та ст.119); порушення органами місцевого самоврядування вимог БК та закону про державний бюджет України щодо формування відповідного бюджету в частині державних делегованих повноважень (ст.122); невиконання вимог щодо казначейського обслуговування бюджетів (ч.2 ст.123) [1].

Інших норм, які регламентували би порядок застосування зазначених видів відповідальності, у цьому Кодексі немає. Така неузгодженість урегулюється Кодексом України про адміністративні правопорушення (далі – КУпАП) та Кримінальним кодексом України (далі – КК України), що встановлюють відповідальність не за бюджетне правопорушення, а за порушення законодавства про бюджетну систему, яке трактується більш ширше, ніж у Бюджетному кодексі.

Зауважимо, що з прийняттям Бюджетного кодексу України було скасоване нормативне положення, яке забезпечувало повернення бюджетних коштів у повному обсязі в разі нецільового використання. Нового порядку щодо механізму обов'язкового повернення бюджетних коштів у разі нецільового використання так і не було прийнято. Така ситуація створює умови, за яких нецільове використання спостерігається майже в кожного розпорядника бюджетних коштів, і набуває загрозливих масштабів для національної безпеки держави.

З метою запобігання нецільовому використанню бюджетних коштів необхідно розробити дієві заходи, які унеможливлювали б не суто нецільове, а передусім незаконне використання бюджетних ресурсів. Нецільове використання коштів – це порушення законодавства. Тому необхідно уточнити норми законів та нормативно-правових актів для врегулювання цих проблем.

Важливо також розробити чіткий механізм обов'язкового повернення нецільових витрат розпорядниками бюджетних коштів на Єдиний казначейський рахунок. Законодавством передбачений постійно діючий механізм лише такого повернення бюджетних коштів, отриманих як субвенції. Подібний порядок повернення доцільно розробити і для всіх інших коштів бюджету.

Звернімо увагу на те, що заходи впливу та стягнення, передбачені Бюджетним кодексом України, застосовуються до юридичних осіб (бюджетних установ або суб'єктів господарювання) без урахування визнання вини керівників або відповідальних посадових осіб. Таким чином, відповідальність настає для всіх працівників установи, підприємства, організації незалежно від їхнього відношення до скоєння бюджетного правопорушення, що порушує основні права і свободи громадян, гарантовані Конституцією України.

Аналізуючи механізм застосування окремих видів відповідальності, констатується їхня безсистемність і хаотичність. Безперечно, для зменшення кількості кримінальних злочинів у фінансово-бюджетній сфері необхідно оптимізувати взаємодію правоохоронних органів з органами державного фінансового контролю з та вдосконалити механізм встановлення кримінальної відповідальності за фінансово-бюджетні правопорушення, розробити зміни щодо повноважень та організаційно-функціональної системи притягнення до кримінальної відповідальності. Таким чином, дієва та ефективна система повинна складатися з таких важливих складових, як відповідальність розпорядників, одержувачів бюджетних коштів та уповноважених органів виконавчої влади, що забезпечують бюджетний процес [4].

Отже, сьогодні в Україні не існує жодного нормативно-правового акту, який чітко регламентував правила здійснення бюджетного контролю контролюючими органами, визначав би відповідальність за здійснення бюджетних правопорушень, а найголовніше – за допомогою якого, можна було б притягнути до відповідальності винних у розкраданні бюджетних коштів, нецільовому та/або ефективному їх використанні.

Щоб уникнути суперечностей та несправедливості у процесі встановлення відповідальності, необхідно внести зміни до Бюджетного кодексу України та інших законів, які визначають відповідальність за бюджетні правопорушення.

Задля перетворення БК на акт прямої дії, що важливо як для теорії, так і для практики застосування норм фінансового права, необхідно у зазначеному документі:

по-перше, чітко сформулювати ознаки бюджетного правопорушення, що дали б змогу відмежувати даний вид правопорушень від інших їх видів;

по-друге, регламентувати такі обов'язкові для будь-якого правопорушення елементи й ознаки, як зміст об'єктивної сторони (дія, бездіяльність, наслідки тощо), форма вини (умисел чи необережність), ознаки суб'єкта правопорушення (фізична чи юридична особа, вік фізичної особи, ознаки спеціального суб'єкта) тощо;

по-третє, визначити єдину систему бюджетних правопорушень і, відповідно, передбачити конкретні санкції за кожне правопорушення;

по-четверте, систематизувати правила провадження у справах про бюджетні правопорушення.

В законодавстві України є не лише неврегульовані питання. Потребують уточнення вже існуючі статті КК України. Так, ст. 211 КК України потребує внесення змін як до назви, так і

до самої диспозиції, оскільки виникає конкуренція положень ст. 210 та ст. 211, що виявляється в нечіткому розмежуванні суб'єктів злочинів, передбачених цими статтями. Для більш чіткого розмежування необхідно з назви ст. 211 КК України виключити словосполучення «розпорядчих актів», а залишити лише «нормативно-правових актів». У такому випадку стає зрозумілим, що суб'єктом даного злочину буде лише та службова особа, якій надано право вносити зміни до бюджету, тобто депутати Верховної Ради або ради відповідного рівня [5].

Необхідно доповнити чинне законодавство щодо запровадження адміністративної, майнової і, в окремих випадках, кримінальної відповідальності посадових осіб за незаконне витрачання бюджетних коштів та інші порушення законодавства з питань бюджету. Необхідно створити нормативно-правові засади та механізм повного відшкодування бюджетних збитків, у тому числі за рахунок власності юридичних і фізичних осіб.

Таким чином, можна впевнено говорити, що бюджетне законодавство в Україні далеке від досконалості і вимагає серйозної системної роботи фахівців, насамперед у галузі фінансового права.

Список використаних джерел:

1. *Бюджетний кодекс України* від 21.06.2001 № 2542-III / <http://zakon.rada.gov.ua>
2. Звіт Рахункової палати України за 2007 рік. Офіційний сайт Рахункової палати України: <http://www.ac-rada.gov.ua/achamber/control/uk/publish/>
3. *Іванова І.* Система відповідальності учасників бюджетного процесу в Україні потребує змін // *Фінансовий контроль*. – 2008. – № 1. – С. 7-10.
4. *Заблоцька О.* Кримінальна відповідальність за порушення у бюджетній сфері: міжнародний досвід // *Підприємництво, господарство і право*. – Київ, 2007. – №4. – С. 149-151.
5. *Трубін І.* Загальні проблеми юридичної відповідальності за бюджетні правопорушення // *Підприємництво, господарство і право*. – Київ, 2007. – №- 6. – С. 97-102.

Джужа Олександр Миколайович
 проректор Київського національного
 університету внутрішніх справ
 з наукової роботи, доктор юридичних наук,
 професор, Заслужений юрист України,

Профілактична робота громадських формувань в Україні: проблеми та перспективи

Необхідність удосконалення системи взаємних партнерських відносин міліції з населенням та громадськими формуваннями обумовлюється змінами у політичному, економічному та соціальному житті країни, складною криміногенною ситуацією, необхідністю захисту прав і свобод громадян в умовах розбудови демократичної, правової держави.

Світовий досвід свідчить про те, що профілактична робота – справа не лише державних органів, установ і організацій. В багатьох країнах світу, та й у нас, є невичерпний резерв громадських, самодіяльних недержавних інституцій, які в змозі значну частку роботи в цьому плані взяти на себе.

Водночас, слід констатувати, що негативні зміни, які відбуваються в державі, призвели до розпаду системи державних і громадських інститутів, що виконували функції профілактики злочинів та інших правопорушень. Ці процеси призвели до скорочення кількості громадських формувань (громадських пунктів охорони порядку, добровільних народних дружин тощо), а в деяких районах окремих регіонів – до повної їх ліквідації. Але життя доводить, що в умовах загострення криміногенної ситуації, трансформації злочинності, переходу злочинних елементів до нових, більш прибуткових видів протиправної діяльності, ефективного впливу на такі негативні процеси лише зусиллями державних органів чекати не слід.

У запобіганні злочинів беруть участь різні інститути громадського суспільства: політичні партії, громадські організації, фонди та ін. Російські дослідники до спеціалізованих суб'єктів попередження злочинності відносять такі недержавні структури: громадські пункти охорони порядку, товариські суди, добровільні народні дружини (робочі загони) по охороні громадського порядку, комісії підприємств по боротьбі з пияцтвом, ради профілактики