

УДК 342.959

О.В. Бєлікова

кандидат юридичних наук, адвокат, суддя постійно діючого Третейського суду при Асоціації "Експерт-юрист", м. Донецьк

С.В. Погребняк

кандидат педагогічних наук

АДМІНІСТРАТИВНА ВІДПОВІДАЛЬНІСТЬ ЯК ЗАСІБ ПРИМУСОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ВИКОНАННЯ БЮДЖЕТНОГО ЗАКОНОДАВСТВА УКРАЇНИ

У статті досліджено специфічні ознаки адміністративної відповідальності, здійснено розмежування понять фінансової та адміністративної відповідальності, проаналізовано чинне законодавство України щодо застосування заходів юридичної відповідальності різними нормативно-правовими актами України за одні й ті самі правопорушення.

Ключові слова: адміністративне правопорушення, адміністративний делікт, юридична відповідальність, адміністративна відповідальність, адміністративні стягнення, вина, органи державної влади.

I. Вступ

Адміністративна відповідальність є різновидом юридичної відповідальності і найбільш значимим інститутом адміністративного права. Розкриттю суті змісту категорії "адміністративна відповідальність" присвячено чимало досліджень, де цей вид юридичної відповідальності проявляється в різних аспектах, у тому числі за порушення бюджетного законодавства України.

II. Постановка завдання

Мета статті – дослідити адміністративну відповідальність як засіб примусового забезпечення виконання бюджетного законодавства України.

III. Результати

Питання адміністративної деліктності й адміністративної відповідальності досліджувалися у працях В.Б. Авер'янова, Д.М. Бахраха, В.М. Бевзенка, К.С. Вельського, Ю.П. Битяка, С.М. Братуся, І.А. Галагана, І.П. Голосніченка, І.С. Гриценка, В.І. Демченка, Є.В. Додіна, Л.В. Ковалю, С.В. Ківалова, Ю.М. Козлова, А.Т. Комзюка, В.М. Кудрявцева, М.Ф. Кузнєцова, Б.М. Лазарева, Д.М. Лук'янця, М.С. Малєна, В.І. Новосолова, О.В. Овчарової, В.А. Ойгензихта, В.Ф. Опришка, С.В. Петкова, В.П. Петкова, В.І. Ремньова, І.С. Самощенко, М.С. Студеникиної, В.А. Тархова, Е.М. Трубецького, Ю.С. Шемшученка, О.М. Якуби та багатьох інших.

Так, А.П. Альохін вважає, що адміністративна відповідальність – це вид юридичної відповідальності, яка виражається в застосуванні уповноваженим органом або посадовцем адміністративного стягнення до особи, яка вчинила правопорушення [2, с. 234].

Ю.М. Козлов вважає, що адміністративна відповідальність виражається в застосуван-

ні повноважним державним органом (посадовцем) передбачених діючими нормами адміністративного права конкретних адміністративно-правових санкцій до фізичних і юридичних осіб, винних у здійсненні особливого роду правопорушення – адміністративного правопорушення [4, с. 164].

Більш універсальною є дефініція, запропонована Л.Л. Поповим, яка об'єднує наведені вище судження. Визначаючи адміністративну відповідальність як вид юридичної відповідальності, вчений відмічає, що: "адміністративна відповідальність – це реалізація адміністративно-правових санкцій, застосування уповноваженим органом або посадовою особою адміністративних стягнень до громадян і юридичних осіб, які вчинили правопорушення" [1, с. 335].

Д.М. Овсянко пропонує таке визначення: адміністративна відповідальність – це застосування державними органами, посадовцями і представниками влади встановлених державою заходів адміністративного покарання [5, с. 129].

Інакше визначає адміністративну відповідальність К.С. Вельський: це "специфічне положення правопорушника, який разом з тим, що зазнає адміністративно-примусових засобів впливу, реалізує процесуальні права на давання пояснень по суті порушення, справедливе й об'єктивне оцінювання компетентним органом здійсненого діяння і коректне з правової і моральної точок зору застосування до нього адміністративного покарання" [3, с. 20].

У результаті аналізу визначень, що накопичилися в науковій літературі, слід припустити, що суть адміністративної відповідальності розкривають такі специфічні ознаки, що відрізняють її від інших видів відповідальності:

1. Адміністративна відповідальність встановлюється законодавством про адміністративні правопорушення, яке складається з

чинного Кодексу України про адміністративні правопорушення (далі – КУпАП) та інших нормативно-правових актів України: Митний кодекс України від 13 березня 2012 року № 4495-VI, Закон України “Про ветеринарну медицину” від 15 листопада 2001 року № 2775-III, Закон України “Про електроенергетику” від 16 жовтня 1997 року № 575/97-ВР, Закон України “Про ліцензування певних видів господарської діяльності” від 1 червня 2000 року № 1775-III, Закон України “Про природні монополії” від 20 квітня 2000 року № 1682-III, Закон України “Про дорожній рух” від 30 червня 1993 року № 3353-XII, Закон України “Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності” від 5 квітня 2007 року № 877-V тощо.

2. Адміністративна відповідальність відрізняється множинністю її суб'єктів. До адміністративної відповідальності можуть притягатися як фізичні особи, посадові особи, так і юридичні особи. В адміністративному законодавстві в якості особливого суб'єкта адміністративної відповідальності виділені також військовослужбовці та інші особи, на яких поширюється дія дисциплінарних статутів.

3. Основою адміністративної відповідальності є адміністративне правопорушення, визначення якого закріплене в чинному Кодексі України про адміністративні правопорушення.

4. Адміністративна відповідальність спричиняє за собою настання несприятливих наслідків для правопорушників, які виражаються в застосуванні до винної особи адміністративних покарань.

5. Справи про адміністративні правопорушення можуть бути розглянуті як у судовому, так і позасудовому – адміністративному – порядку широким колом уповноважених органів і посадових осіб.

6. Провадження у справах про адміністративні правопорушення має особливий – спрощений – процесуальний характер, що відрізняється від цивільного й господарського судочинства, передусім, своєю оперативністю.

7. Притягнення до адміністративної відповідальності не тягне за собою судимості і звільнення з роботи.

У главі 12 КУпАП передбачені адміністративні стягнення за адміністративні правопорушення в галузі торгівлі, громадського харчування, сфері послуг, у галузі фінансів і підприємницькій діяльності. Таким чином, адміністративну відповідальність слід розглядати як засіб примусового забезпечення виконання не лише бюджетного, але й податкового, валютного законодавства, а також фінансового законодавства в цілому. Викладена точка зору є одним з аргументів на користь того, що адміністративна відповідальність тісно переплітається з такими інститутами фінансового права, як “бюджетна”, “податкова” відповідальність, які, у свою чергу, у своїй сукупності скла-

дають інститут фінансового права, “фінансову відповідальність”. У зв'язку з цим видається доцільним розгляд фінансової та адміністративної відповідальності в їх тісному взаємозв'язку й розмежуванні.

Необхідність дослідження співвідношення адміністративної і бюджетної відповідальності викликана актуальністю розвитку цих інститутів, яку можна звести до трьох основних напрямків: по-перше, вдосконалення законодавчих норм, пов'язаних із заходами державного примусу за порушення законодавства в галузі бюджетного регулювання; по-друге, узгодження кодексів – Бюджетного й Кодексу про адміністративні правопорушення; по-третє, вивчення юридичного змісту фінансової і адміністративної відповідальності.

Багато інститутів адміністративного й фінансового права тісно пов'язані один з одним як у побудові, так і в застосуванні норм, що містяться в них. Звичайно, адміністративне право впливає на структуру фінансової системи. У КУпАП немає окремої глави, присвяченої порушенням бюджетного законодавства. Вказаний кодифікований акт закріплює тільки основні, найбільш значимі правопорушення бюджетної дисципліни. Серед них, відповідно до ст. 164¹² КУпАП, особливе місце займає включення недостовірних даних до бюджетних запитів, що призвело до затвердження необґрунтованих бюджетних призначень або необґрунтованих бюджетних асигнувань; порушення вимог Бюджетного кодексу України при здійсненні попередньої оплати за товари, роботи та послуги за рахунок бюджетних коштів, а також порушення порядку й термінів здійснення такої оплати; здійснення платежів за рахунок бюджетних коштів без реєстрації бюджетних зобов'язань, за відсутності підтверджених документів чи при включенні до платіжних документів недостовірної інформації, а також безпідставна відмова у проведенні платежу органами, що здійснюють казначейське обслуговування бюджетних коштів; порушення вимог Бюджетного кодексу України 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; взяття зобов'язань без відповідних бюджетних асигнувань або з перевищенням повноважень, встановлених Бюджетним кодексом України чи законом про Державний бюджет України на відповідний рік; включення до складу спеціального фонду бюджету надходжень з джерел, не віднесених до таких Бюджетним кодексом України 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 Бюджетним кодексом України 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 Бюджетного кодексу України; 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 Бюджетного кодексу України; створення позабюджетних фондів, порушення вимог Бюджетного кодексу України щодо відкриття позабюджетних рахунків для розміщення бюджетних коштів; надання кредитів з бюджету чи повернення кредитів до бюджету з порушенням вимог Бюджетного кодексу України 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 Бюджетному кодексу України; порушення вимог Бюджетного кодексу України щодо виділення коштів з резервного фонду бюджету; здійснення видатків, кредитування місцевого бюджету, які, відповідно до Бюджетного кодексу України, мають проводитися з іншого бюджету; здійснення видатків бюджету чи надання кредитів з бюджету без встановлених бюджетних призначень або з їх перевищенням усупереч Бюджетному кодексу України 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 усупереч Бюджетному кодексу України чи закону про Державний бюджет України на відповідний рік.

Слід зазначити, що чинний КУпАП містить лише одну статтю, що встановлює адміністративну відповідальність за адміністративні правопорушення у бюджетній сфері.

Проте слід зазначити, що ст. 116 Бюджетного кодексу України від 8 липня 2010 року № 2456-VI містить понад 39 порушень бюджетного законодавства, за здійснення яких цим Кодексом передбачено застосування відповідних заходів впливу. Наприклад, включення недостовірних даних до бюджетних запитів; порушення встановлених термінів подання бюджетних запитів або їх неподання; визначення недостовірних обсягів бюджетних коштів при плануванні бюджетних показників.

Усе вищеперелічене вказує на існуючі прогалини в регулюванні відносин, що виникають у зв'язку з порушенням бюджетного законодавства, а саме: за включення недостовірних даних до бюджетних запитів неможливо застосувати передбачений у них захід відповідальності – зупинення операцій з бюджетними коштами (відповідно до ч. 1 ст. 117 Бюджетного кодексу України), оскільки ця стаття містить відсилочну норму до ст. 164¹² КУпАП, у якій, у свою чергу, за таке правопорушення встановлено штраф від тридцяти до п'ятдесяти неоподаткованих мінімумів доходів громадян.

Слід зазначити, що коло складів адміністративних правопорушень у КУпАП значно вужче порівняно з переліком правопорушень, закріплених у Бюджетному кодексі України. Положення чинного Бюджетного кодексу України не узгоджені з положеннями КУпАП, що є значною прогалиною в механізмі реалізації вказаних норм.

Відповідно до абз. 3 ст. 164¹² КУпАП встановлено, що взяття зобов'язань без відповідних бюджетних асигнувань або з перевищенням повноважень, встановлених Бюджетним кодексом України чи законом про Державний бюджет України на відповідний рік, тягне за собою накладення штрафу на посадових осіб від п'ятдесяти до сімдесяти неоподатковуваних мінімумів доходів громадян. Відповідно до п. 2 ч. 1 ст. 117 Бюджетного кодексу України за взяття зобов'язань без відповідних бюджетних асигнувань або з перевищенням повноважень, встановлених цим Кодексом чи законом про Державний бюджет України, передбачено зупинення операцій з бюджетними коштами.

Відповідно до п. 9 ч. 1 ст. 116 Бюджетного кодексу України передбачене таке порушення бюджетного законодавства, як включення до складу спеціального фонду бюджету надходжень з джерел, не віднесених до таких цим Кодексом чи законом про Державний бюджет України. Проте санкції в Бюджетному кодексі України за здійснення такого порушення не передбачені. А от відповідно до абз. 3 ст. 164¹² КУпАП включення до складу спеціального фонду бюджету надходжень з джерел, не віднесених до таких Бюджетним кодексом України чи законом про Державний бюджет України на відповідний рік, тягне за собою накладення штрафу на посадових осіб від п'ятдесяти до сімдесяти неоподатковуваних мінімумів доходів громадян.

Відповідно до п. 10 ч. 1 ст. 117 Бюджетного кодексу України за зарахування доходів бюджету на будь-які рахунки, крім єдиного казначейського рахунка (за винятком коштів, що отримуються установами України, які функціонують за кордоном), а також акумулювання їх на рахунках органів, що контролюють справляння надходжень бюджету, передбачено зу-

пинення операцій з бюджетними коштами. Відповідно до абз. 3 ст. 164¹² КУпАП 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, тягнуть за собою накладення штрафу на посадових осіб від п'ятдесяти до сімдесяти неоподатковуваних мінімумів доходів громадян.

IV. Висновки

КУпАП є не єдиним нормативно-правовим актом, в якому встановлена юридична відповідальність за порушення бюджетного законодавства України. Більшість аналогічних правопорушень міститься і в Бюджетному кодексі України, за здійснення яких передбачені інші заходи – не адміністративні. Їх можна охарактеризувати як заходи забезпечення фінансової відповідальності. У зв'язку з цим представляється доцільним внести відповідні зміни до КУпАП, розмежувавши склади однакових правопорушень, за які передбачено відповідні заходи юридичної відповідальності і в Бюджетному

кодексі України, і в КУпАП, тоді адміністративну відповідальність за порушення бюджетного законодавства України можна буде розглядати не лише як засіб примусового забезпечення виконання бюджетного законодавства України.

Список використаної літератури

1. Административное право : учебник / под ред. Ю.М. Козлова, Л.Л. Попова. – М. : Юристъ, 1999. – 450 с.
2. Алехин А.П. Административное право Российской Федерации : учебник / А.П. Алехин, А.А. Кармолицкий, Ю.М. Козлов. – М. : Зерцало-М, 2001. – 320 с.
3. Вельский К.С. Административная ответственность: генезис, основные признаки, структура / К.С. Весельский // Государство и право. – 1999. – № 12. – С. 19–22.
4. Козлов Ю.М. Административное право : учебник / Ю.М. Козлов. – М. : Юристъ, 1999. – 420 с.
5. Овсянко Д.М. Административное право : учеб. пособ. / Д.М. Овсянко ; [под ред. проф. Г.А. Туманова]. – М. : Юристъ, 1997. – 350 с.

Стаття надійшла до редакції 17.09.2013.

Беликова Е.В., Погребняк С.В. Административная ответственность как способ принудительного обеспечения выполнения бюджетного законодательства Украины

В статье автор исследует специфические признаки административной ответственности, осуществлено разграничение понятий финансовой и административной ответственности, представлен анализ действующего законодательства Украины относительно применения мероприятий юридической ответственности разными нормативно-правовыми актами Украины за одни и те же правонарушения.

Ключевые слова: административное правонарушение, административный деликт, юридическая ответственность, административная ответственность, административные взыскания, вина, органы государственной власти.

Belikova O., Pogrebnyak S. Administrative responsibility as a means to enforce the implementation of the budget legislation of Ukraine

The article deals with the specific signs of administrative responsibility, the author carries out differentiation of concepts of financial and administrative responsibility, analysis of current legislation of Ukraine in relation to application of measures of legal responsibility the different normatively-legal acts of Ukraine for the same offences

Administrative responsibility is set by a legislation about administrative delicts, that consists of operating Code of Ukraine about administrative crimes and other normatively-legal acts of Ukraine.

Administrative responsibility differs in multiplicity of its subjects. To administrative responsibility can be attracted both physical persons, public servants and legal persons. In an administrative legislation as the special subject of administrative responsibility servicemen and other persons the action of disciplinary charters spreads to that also are distinguished.

Basis of administrative responsibility is an administrative delict determination of that is envisaged in operating Code of Ukraine about administrative crimes.

Administrative responsibility entails the offensive of unfavorable consequences for offenders, that is expressed in application to the winy face of administrative punishments.

Businesses about administrative delicts can be considered both in judicial and to the extra-judicial – administrative – order by the wide circle of the authorized organs and public servants.

Realization in matters about administrative delicts has the special – simplified – judicial character that differs from the civil and economic rule-making, foremost, by the operationability.

Bringing in to administrative responsibility does not result previous conviction and discharge from work.

Administrative responsibility should be examined as means of the forced providing of implementation of not only budgetary but also tax, currency legislation, and also financial legislation on the whole.

Key words: administrative delicts, legal responsibility, administrative responsibility, administrative penalties, wines, public authorities.