

*Чвалюк А. М.,**кандидат юридичних наук,  
доцент кафедри адміністративно-правових дисциплін  
Донецького університету економіки та права*

## ПРОБЛЕМАТИКА ПРИТЯГНЕННЯ ДО ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ СУБ'ЄКТІВ БЮДЖЕТНОГО ПРОЦЕСУ ПІД ЧАС ФОРМУВАННЯ ДЕРЖАВНОГО БЮДЖЕТУ УКРАЇНИ

**Анотація.** У статті розглянуто теоретичні підгрунтя притягнення суб'єктів бюджетного процесу до відповідальності за правопорушення, вчинені під час формування Державного бюджету України. З'ясовано, що відповідно до чинного законодавства кримінальна або адміністративна відповідальність цих суб'єктів є неможливою, тому ефективні заходи відповідальності за порушення законодавства у сфері формування Державного бюджету України мають носити перш за все конституційно-правовий та політичний характер.

**Ключові слова:** бюджет, формування, відповідальність, суб'єкт бюджетних правовідносин, державний орган, юридична особа, законодавство.

**Постановка проблеми.** Дотримання бюджетної дисципліни та проведення ефективної бюджетної політики в державі неможливо без закріплення на законодавчому рівні заходів відповідальності за порушення бюджетного законодавства. На жаль, у правовій теорії і практиці відсутня відповідальність посадових осіб за результати їх діяльності, тобто відповідальність, яка була б збалансована з їх правами та обов'язками. Це викликано тим, що, по-перше, раніше не існувала теорія, подібна до теорії збалансованості прав і відповідальності посадових осіб. А по-друге, не дивлячись на те, що основи цієї теорії були закладені і видані багато років тому назад, причому пізніше неодноразово була опублікована вже сформована теорія, вона досі не знайшла належного практичного застосування. І це природно, тому що узаконення відповідних політико-правових механізмів на основі даної теорії повинне відбуватися шляхом прийняття належних нормативних актів вищими посадовими особами держави, які добровільно ніколи не підуть ні на урізання власних повноважень, ні на посилення мір відповідальності за свої вчинки.

Саме як теоретико-правову основу створення механізмів відповідальності посадових осіб А. А. Кураташвілі розробив і запропонував теорію збалансованості прав і відповідальності посадових осіб, яка в той же час є необхідною науковою основою ефективного управління суспільством і державою [1, с. 36]. Перспективи впровадження відповідальності державних органів та посадових осіб вищого рівня знаходяться в полі зору таких вітчизняних та зарубіжних вчених, як Н. В. Бакша, Г. В. Боброва, Б. В. Волженкін, В. В. Гамукін, А. С. Ємельянов, І. А. Мазур, В. Г. Павлов, А. П. Свінцова та інших. Але зазначені фахівці проводили дослідження здебільшого в межах окремої галузі права (кримінального, податкового тощо), тоді як питання притягнення до відповідальності суб'єктів бюджетного процесу залишилося без належного розгляду.

Завданням сучасної фінансово-правової науки має стати розробка шляхів врегулювання та спрощення на законодавчому рівні норм, що передбачають процедуру притягнення до відповідальності за порушення бюджетного законодавства, що доз-

вільть більш ефективно застосовувати заходи відповідальності на практиці, сприятиме дотриманню бюджетної дисципліни та проведенню ефективної бюджетної політики в державі.

**Метою статті** є теоретичні напрацювання в напрямку розробки процедури притягнення суб'єктів бюджетного процесу до відповідальності за правопорушення, вчинені під час формування Державного бюджету України.

**Виклад основного матеріалу.** Перш ніж перейти до вирішення основних питань, порушених у цій статті, спробуємо визначити як поняття «суб'єкт бюджетного процесу» узгоджується із поняттям «суб'єкт бюджетного правопорушення».

І. А. Мазур наголошує, що «суб'єктами бюджетного правопорушення, тобто особами, які повинні нести відповідальність за його вчинення, є учасники бюджетного процесу». Виходячи із змісту ст. 19 Бюджетного кодексу України (далі – БК України), вона робить висновок: оскільки до учасників бюджетного процесу віднесено органи, установи та посадових осіб, наділених бюджетними повноваженнями (Верховну Раду України, Кабінет Міністрів України, Державну казначейську службу, Міністерство фінансів України, Державну контрольно-ревізійну службу, розпорядників та одержувачів коштів тощо), саме вони повинні нести відповідальність за вчинення бюджетних правопорушень. Цей автор навіть пропонує «встановити конкретні порушення бюджетних норм, за які будуть нести відповідальність Верховна Рада, Кабінет Міністрів України» [2, с. 623].

Фахівці з Національної академії управління зазначають, що згідно з бюджетним законодавством повну відповідальність за складання проекту бюджету несе Міністр фінансів України, який визначає основні організаційно-методичні засади бюджетного планування, що використовуються для підготовки бюджетних запитів і розробки пропозицій [3, с. 181]. Як зауважують з аналогічного приводу російські вчені, бюджетне законодавство не надає відповіді на питання, хто має право притягувати до відповідальності керівників фінансових органів, які можуть бути суб'єктом більшості бюджетних правопорушень [4, с. 67].

Зауважимо, що відповідно до чинного законодавства кримінальна або адміністративна відповідальність державного органу, як юридичної особи є неможливою. Так, ст. 22 Кримінального кодексу України (далі – КК України) й відповідні норми Кодексу України про адміністративні правопорушення (далі – КУпАП) чітко вказують, що суб'єктом злочину (адміністративного правопорушення) є виключно фізична особа. Втім, цікаву думку з аналогічного приводу висловив Б. В. Волженкін, який запропонував розрізняти суб'єкт злочину та суб'єкт кримінальної відповідальності. Цей автор визнає, що злочин може скоїти лише фізична особа, яка має свідомість та волю. Але нести кримінальну відповідальність, на його думку, можуть не лише фізичні, але, при визначених умовах, і юридичні особи [5, с. 25–26]. В. Г. Павлов зазначає, що в законодавстві необхід-

но встановити докладний перелік випадків, при яких юридична особа може нести кримінальну відповідальність [6, с. 24–25]. На жаль, ця проблематика у вітчизняній правовій доктрині не визвала широкого обговорення.

Певні спроби впровадити заходи кримінально-правового характеру відносно юридичних осіб були зроблені на початку 2013 р., коли Кабінет Міністрів України вніс до парламенту законопроект № 2032. У цьому документі пропонувалося доповнити Загальну частину КК України розділом XIV–1 «Заходи кримінально-правового характеру щодо юридичних осіб». Однак зразу було закріплено, що «заходи кримінально-правового характеру можуть бути застосовані судом до підприємства, установи чи організації, крім юридичних осіб публічного права, які повністю утримуються за рахунок державного чи місцевих бюджетів, а також міжнародних організацій» [7]. Як можна побачити, державні органи знову ж таки отримували імунітет від кримінальної відповідальності.

Науковці та практики негативно оцінили зазначений законопроект, наголошуючи на тому, що його текст недопрацьований [8]. Автори законопроекту, вивчивши суспільну думку та висновки експертів, як ми вважаємо, прийшли до подібних висновків, тому що законопроект було заслухано та знято з розгляду, однак сам факт, що законодавець вже припускає думку, що в деяких випадках юридична особа може вчинити проступок, який формально підпадає під ознаки злочину, дає надію, що незабаром до питання кримінальної відповідальності юридичних осіб парламентарі повернуться.

Поки що існуючий стан речей дозволяє стверджувати про те, що звичайні схеми кримінальної або адміністративної відповідальності відповідно до чинних КК України та КУпАП не будуть ефективними стосовно суб'єктів бюджетного процесу. Фактично можна казати лише про дисциплінарну відповідальність зазначених вищих посадових осіб. Підтвердженням цього є низька ступінь реакції правоохоронних органів на виявлені Рахунковою палатою правопорушення у фінансовій та бюджетній сферах [9]. Але більш перспективним, на нашу думку, є розроблення механізмів конституційно-правової відповідальності для відповідних органів державної влади (Міністерство фінансів, Державна казначейська служба, Кабінет Міністрів України, бюджетний комітет Верховної Ради України та парламент у цілому). Втім, для цього потрібне ретельне узгодження між собою норм БК України [10], Законів України «Про Кабінет міністрів України» [11], «Про Рахункову палату» [12] та Регламенту Верховної Ради України [13].

Слід вказати, що відповідно до ст. 98 Конституції України в редакції Закону № 742–VII від 21.02.2014 [14] Рахункова палата здійснює від імені Верховної Ради України контроль не лише за використанням коштів Державного бюджету України, але й за їх надходженням. Водночас до Закону України «Про Рахункову палату» від 11.07.1996 № 315/96-ВР [12] відповідних змін ще не внесено. Хоча ми звертали на це увагу в попередніх своїх публікаціях [15], компетенція Рахункової палати в цьому контексті поки що не визначена.

Актуальними є положення ст.ст. 13, 19 та 46 Закону України від 27.02.2014 № 794–VII «Про Кабінет Міністрів України», які вказують, що повноваження Кабінету Міністрів України припиняються достроково в разі відставки Кабінету Міністрів України у зв'язку з прийняттям Верховною Радою України резолюції недовіри Кабінету Міністрів України. При цьому члени Кабінету Міністрів України (зокрема міністр фінансів України) несуть солідарну відповідальність за результати діяльності Кабінету Міністрів України як колегіального органу виконавчої влади та особисто несуть політичну відповідальність за стан

справ у доручених їм сферах державного управління [11]. Відповідно до ч. 4 ст. 45 цього Закону члени Кабінету Міністрів України за вчинення ними корупційних правопорушень або порушення вимог до поведінки осіб, уповноважених на виконання функцій держави (заборона використання службового становища в особистих цілях, запобігання конфлікту інтересів тощо), можуть бути звільнені Верховною Радою України.

Слід вказати, що Регламент Верховної Ради України від 10.02.2010 № 1861–VI у ст.ст. 231 та 232 містить питання відповідальності Кабінету Міністрів України в цілому. Саме такі конституційно-процесуальні механізми мають застосовуватися в рамках солідарної відповідальності за порушення процесу розробки та формування державного бюджету Міністерством фінансів України. У такому випадку відповідно до ст. 231 Регламенту питання про відповідальність Кабінету Міністрів України може бути внесене на розгляд Верховної Ради за пропозицією не менш як 150 народних депутатів, після чого бюджетний комітет має в чотириденний строк сформулювати і направити питання до Кабінету Міністрів України, на які вони хотіли б отримати відповіді до розгляду питання про відповідальність Кабінету Міністрів України [13].

Після отримання відповідей на поставлені запитання (у триденний термін) бюджетний комітет має розглянути питання про відповідальність Кабінету Міністрів України на своєму засіданні, потім питання про відповідальність Кабінету Міністрів України має бути розглянутим на пленарному засіданні Верховної Ради не пізніше ніж через 10 днів після дня його внесення. Зазначене свідчить саме про політико-правовий механізм такої відповідальності Кабінету Міністрів України.

Відповідно до ч. 4 ст. 154 Регламенту Верховної Ради України [13] за результатами обговорення проекту закону про Державний бюджет України на наступний рік Верховна Рада може прийняти рішення про його відхилення в разі невідповідності вимогам БК України та/або Основним напрямам бюджетної політики на наступний бюджетний період. Цей механізм, на нашу думку, фактично передбачає відповідальність за два види конституційного правопорушення в бюджетній сфері. Але інститути конституційної та політичної відповідальності, як зазначають деякі вчені [16, с. 134], дуже складно розмежувати та водночас відмежувати від державного, зокрема, парламентського контролю.

Також народні депутати України мають нормалізувати та взяти в контрольні рамки свою власну роботу. Перш за все потрібно заборонити використання у Верховній Раді України непарламентських методів боротьби, які паралізують роботу Парламенту та не дозволяють приймати закони, зокрема ті, щодо яких встановлено чіткі терміни прийняття, наприклад Закон України «Про Державний бюджет». Певна робота в цьому напрямку вже ведеться, так, Законом України від 06.12.2012 № 5520–VI «Про внесення змін до Регламенту Верховної Ради України», який підтримали депутати всіх фракцій, було закріплено, що «на пленарному засіданні народний депутат не повинен перешкоджати розгляду питань порядку денного, у тому числі шляхом блокування трибуни, перешкоджання роботі головуючого на пленарному засіданні, а також голосуванню інших народних депутатів» [17]. Також зазначеним Законом встановлено, що народний депутат зобов'язаний під час голосування голосувати «за», «проти», «утримався». Неучасть у голосуванні народного депутата не допускається. Однак ефект від цього закону поки що не відчувається. Сутички та блокування трибуни в Парламенті тривають, а Закон України «Про Державний бюджет України на 2014 рік» [18] знову було прийнято із порушенням встановлених у БК України строків.

Ми цілком погоджуємося із думкою Г. В. Бобрової, що відсутність регламентованої законом системи правопорушень і відповідальності за їх вчинення для законодавців, становить серйозну проблему. Вирішення якої полягає у визначенні рівня відповідальності всіх учасників відносин (законодавців, органів від вищої до нижчої ланки). Це дозволить розглядати всіх суб'єктів відносин як рівноправних, з точки зору норм права, учасників забезпечення держави фінансовими ресурсами для виконання її функцій [19, с. 7, 10]. Дійсно, поки не буде прийнято Кодекс депутатської етики та не встановлено реальні види покарання народних обранців за порушення його норм, ситуація із притягненням до відповідальності суб'єктів бюджетного процесу буде залишатися не вирішеною.

**Висновки.** Таким чином, підсумовуючи, слід прийти до наступних висновків. Проблема відповідальності за порушення законодавства у сфері формування Державного бюджету України ускладнюється певною невизначеністю в загальній теорії юридичної відповідальності. Також досить теоретично необгрунтовано сьогодні можна вважати юридичну доктрину у сфері відповідальності за бюджетні правопорушення. Абсолютно не розробленими є аспекти солідарної відповідальності та відповідальності державних органів у цілому.

Особливість процесів розроблення та формування Державного бюджету полягає в наявності чіткої та переважної компетенції в цій сфері в міністра фінансів України та відповідного міністерства, Кабінету Міністрів України в цілому, бюджетного комітету та інших органів Верховної Ради України, парламенту в цілому. Тому ефективні заходи відповідальності за порушення законодавства у сфері формування Державного бюджету України мають носити перш за все конституційно-правовий та політичний характер.

### Література:

1. Кураташвили А.А. Теория сбалансированности прав и ответственности должностных лиц – научная основа эффективного функционирования налоговых систем стран мира / А.А. Кураташвили // Финансовое право. – 2008. – № 3. – С. 35–39.
2. Мазур І.А. Відповідальність за порушення бюджетного законодавства як один із різновидів фінансової відповідальності / І.А. Мазур // «Бюджетно-податкова політика в Україні (проблеми та перспективи розвитку)» (20–22 груд. 2001 р.). – Ірпінь : Академія ДПС України, 2002. – С. 622–624.
3. Засади формування бюджетної політики держави : [монографія] / [М.М. Єрмошенко, С.А. Єрохін, І.О. Плужников, Л.М. Бабич, А.М. Соколовська, Ю.В. Чередніченко] ; за ред. М.М. Єрмошенка. – К. : НАУ, 2003. – 284 с.
4. Емельянов А.С. Финансовое право России : [учеб. пособие] / А.С. Емельянов. – М. : Былина, 2002. – 385 с.
5. Волженкин Б.В. Уголовная ответственность юридических лиц / Б.В. Волженкин. – М. : Либра, 1996. – 58 с.
6. Павлов В.Г. Субъект преступления / В.Г. Павлов. – С-Пб. : Юридический центр Пресс, 2001. – 318 с.
7. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо запровадження заходів кримінально-правового характеру стосовно юридичних осіб : Проект Закону України № 2032 від 17.01.2013 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=45483](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=45483).
8. Почему юристы не поддерживают проект об уголовной ответственности юрлиц? [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://flexp.com.ua/ib/article/1883>.
9. Про результати аналізу стану нормативно-правового врегулювання Кабінетом Міністрів України, Мінфіном, Держказначейством України, іншими органами виконавчої влади відносин, що випливають з вимог Бюджетного кодексу України при складанні та виконанні Державного бюджету України : Постанова Колегії Рахункової па-

- лати від 28.01.2003 № 2–2. – К. : Рахункова палата України, 2003. – Випуск 8. – 32 с.
10. Бюджетний кодекс України від 08.07.2010 № 2456–VI // Відомості Верховної Ради України. – 2010. – № 50–51. – Ст. 572.
11. Про Кабінет Міністрів України : Закон України від 27.02.2014 № 794–VII // Відомості Верховної Ради України. – 2014. – № 13. – Ст. 222.
12. Про Рахункову палату : Закон України від 11.07.1996 № 315/96-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1998. – № 24. – Ст. 137.
13. Регламент Верховної Ради України : Регламент від 10.02.2010 № 1861–VI // Відомості Верховної Ради України. – 2010. – № 14–17. – Ст. 133.
14. Конституція України, прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28.06.1996 № 254к/96-ВР, зі змінами, станом на 15.05.2014 // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.
15. Чвалюк А.М. Теорія політичної та конституційної відповідальності за правопорушення, що вчинюються під час формування Державного бюджету України / А.М. Чвалюк // Всеукр. науч.-практ. конф. «Финансы, денежное обращение и кредит в повышении благосостояния населения Украины». – Сімферополь : НАПКС, 2007. – С. 131–136.
16. Бакша Н.В. Аспекты бюджета: императивный, экономический, финансовый, налоговый, расходный, социальный / Н.В. Бакша, В.В. Гамукин, А. П. Свинцова. – М. : ИПО Профиздат, 2001. – 416 с.
17. Про внесення змін до Регламенту Верховної Ради України : Закон України від 06.12.2012 № 5520–VI // Відомості Верховної Ради. – 2014. – № 9. – Ст. 92.
18. Про Державний бюджет України на 2014 рік : Закон України від 16.01.2014 № 719–VII // Відомості Верховної Ради України. – 2014 р. – № 9. – Ст. 93.
19. Боброва А.В. Создание единого налогового права как гаранта обеспечения экономической сущности налога / А.В. Боброва // Современное право. – 2007. – № 4. – С. 7–12.

### Чвалюк А. Н. Проблематика привлечения к ответственности субъектов бюджетного процесса во время формирования государственного бюджета Украины

**Аннотация.** В статье рассмотрено теоретическое основание привлечения субъектов бюджетного процесса к ответственности за правонарушения совершенные во время формирования Государственного бюджета Украины. Выяснено, что в соответствии с действующим законодательством, уголовная или административная ответственность этих субъектов является невозможной, потому эффективные меры ответственности за нарушение законодательства в сфере формирования Государственного бюджета Украины должны носить в первую очередь конституционно-правовой и политический характер.

**Ключевые слова:** бюджет, формирование, ответственность, субъект бюджетных правоотношений, государственный орган, юридическое лицо, законодательство.

### Chvalyk A. Problem of bringing in to responsibility of subjects of budgetary process during forming of the state budget of Ukraine

**Summary.** In the article theoretical foundation of bringing in of subjects of budgetary process is considered to responsibility for offences perfect during forming of the State budget of Ukraine. It was found out that in accordance with a current legislation, criminal or administrative responsibility of these subjects is impossible, that is why the effective measures of responsibility for violation of legislation in the field of forming of the State budget of Ukraine must carry constitutional-legal and political character above all things.

**Key words:** budget, forming, responsibility, subject of budgetary legal relationships, public organ, legal entity, legislation.