

ДЕЯКІ АСПЕКТИ ВИЗНАЧЕННЯ ОБ'ЄКТИВНОЇ СТОРОНИ АДМІНІСТРАТИВНИХ ПРАВОПОРУШЕНЬ У БЮДЖЕТНІЙ СФЕРІ

Наукові праці МАУП, 2012, вип. 3(34), с. 174–178

Розглянуто поняття та деякі аспекти визначення об'єктивної сторони адміністративного правопорушення у бюджетній сфері.

У загальнотеоретичному контексті, як відомо, юридичні підстави адміністративної відповідальності пов'язують з поняттям “склад адміністративного правопорушення (проступку)”, під яким розуміється сукупність встановлених законом об'єктивних і суб'єктивних ознак, що характеризують дію або бездіяльність як адміністративне правопорушення (проступок).

Серед складових будь-якого правопорушення, зокрема й адміністративного, особливе місце посідає його об'єктивна сторона. При цьому, для визначення складу адміністративного правопорушення у бюджетній сфері саме вона має вирішальне значення.

Водночас, у чинному законодавстві недостатньо повно та неоднозначно визначено саме поняття, зміст та особливості визначення об'єктивної сторони адміністративних правопорушень у бюджетній сфері.

Проблемам визначення змісту та механізмів застосування об'єктивної сторони адміністративних правопорушень були присвячені наукові дослідження таких відомих вітчизняних та російських науковців, як: Д. М. Бахраха, Ю. П. Битяка, О. П. Гетьманця, Є. В. Додіна, М. В. Карасьової, Ю. С. Коллер, В. К. Колпакова, А. Т. Комзюка, Ю. А. Крохіної, О. А. Кузьменко, А. О. Монаєнка, В. А. Печеніцина, О. С. Чорного та ін.

Проте, ці дослідження здійснювались в інших аспектах, не торкаючись фінансово-економічних та бюджетних відносин, тому

розглянемо поняття та деякі аспекти визначення об'єктивної сторони адміністративного правопорушення у бюджетній сфері.

За приписами загальної теорії права, об'єктивна сторона будь-якого правопорушення має сукупність ознак, що характеризують зовнішню поведінку суб'єкта [11, 208; 17, 458]. Ознаки зовнішньої сторони протиправного діяння є чітко визначеними і закріплюються відповідними нормативними актами.

Об'єктивну сторону правопорушення формує сукупність встановлених правовими нормами ознак, що характеризують зовнішній прояв протиправної поведінки та є достатніми для кваліфікації такого діяння, як правопорушення. Традиційними елементами об'єктивної сторони є: протиправне діяння (дія або бездіяльність); заподіяна шкода; причинно-наслідковий зв'язок між діянням та шкодою. Деякі елементи вже розглядалися вище. Але слід зазначити, що кожне правопорушення є актом вольової поведінки [13, 22].

Розглядаючи акт вольової поведінки як адміністративне правопорушення, можна зазначити, що його об'єктивною стороною є система передбачених нормами адміністративного права ознак, що характеризують його зовнішні прояви.

Поняття “об'єктивна сторона адміністративного проступку” посідає значне місце в науці адміністративного права і відіграє велике практичне значення, оскільки, по-перше, сприяє виявленню найістотніших ознак анти-

громадських діянь, їх розмежуванню й установленню справедливих санкцій; по-друге, допомагає відповідним органам правильно кваліфікувати проступки й обирати адекватні їм заходи впливу; по-третє, дає можливість зрозуміти закон, допомагає навчанню юристів і правовому вихованню громадян [8, 440].

Об'єктивна сторона адміністративних правопорушень, як стверджує А. П. Ключніченко, полягає у протиправних діях або бездіяльності фізичних осіб, які порушують встановлений порядок, завдають шкоду суспільним відносинам. До неї належать причинний зв'язок між діяннями і протиправним результатом, а також час, місце, спосіб і знаряддя скоєного правопорушення [7, 42].

На думку Д. М. Бахраха, юридичний аналіз чинних адміністративно-правових норм дає можливість виокремити в об'єктивній стороні складу адміністративного правопорушення такі характерні ознаки: по-перше, протиправне діяння (дія чи бездіяльність); по-друге, протиправний результат (матеріальна чи нематеріальна шкода); по-третє, прямий причинний зв'язок між протиправним діянням і отриманим протиправним результатом [1, 40].

За визначенням С. Т. Гончарука, об'єктивною стороною складу адміністративного правопорушення є система передбачених адміністративно-правовою нормою ознак, що характеризують зовнішню сторону скоєного правопорушення [3, 37].

Таким чином, у загальному сенсі об'єктивну сторону будь-якого адміністративного правопорушення характеризують ознаки самого акту зовнішньої поведінки особи-правопорушника, а саме — суспільно шкідливі та протиправні діяння, що посягають на суспільні відносини, які охороняються адміністративним правом. До них належать передбачені нормами законодавства діяння (дія чи бездіяльність), їх шкідливі наслідки, причинний зв'язок між першим і другим, а також місце, час, обстановка, спосіб, знаряддя та засоби скоєння правопорушення. Усі вони в комплексі й складають об'єктивну сторону правопорушення.

Об'єктивна сторона адміністративного правопорушення, зокрема й порушення бю-

джетного законодавства, характеризується двома групами ознак: обов'язковими і факультативними.

За загальним правилом, до першої групи теоретики адміністративного права відносять діяння (дія чи бездіяльність). До другої групи ознак традиційно включають: наслідки (шкода від скоєного посягання), причинний зв'язок між діянням та шкідливими наслідками, а також час, місце, спосіб, засоби і знаряддя скоєння правопорушення [5, 10; 10, 168].

На думку деяких учених, до обов'язкових ознак об'єктивної сторони належать ще й такі риси, як суспільна шкідливість (суспільна небезпека), протиправність або покарання [6, 355]. Але, як слушно зазначила О. В. Терещук, теорія адміністративного права ознаками суспільної шкідливості чи протиправності наділяє весь склад адміністративного правопорушення у нерозривній єдності своїх складових, їх взаємодії [18, 10]. Тому є не доцільним виокремлення цих ознак у межах будь-якої структурної частини складу адміністративного правопорушення.

Розглядаючи структуру об'єктивної сторони, варто підкреслити, що головною ознакою, серед згаданих вище, є діяння.

Характеризуючи цю ознаку, В. А. Печеницин слушно зазначив, що діяння є ядром усієї сукупності ознак об'єктивної сторони, яке об'єднує всі інші ознаки в єдину систему: і місце його скоєння, і час, і спосіб [14, 26].

Як зазначає В. К. Колпаков, ознака діяння — провідна, головна ознака об'єктивної сторони, це стрижень, навколо якого ґрунтуються інші її ознаки (спосіб, час, місце тощо) [9, 269].

Водночас, правова категорія “діяння” не є нормативно визначеною, а належить до суто теоретичних. Зокрема, норми КУпАП не містять визначення поняття “діяння”. Навіть законодавець у ст. 9 КУпАП, якою визначається зміст поняття “адміністративне правопорушення”, оперує термінами “дія” та “бездіяльність”.

Визначаючи поняття “діяння”, вчені підкреслюють саме поведінку, вчинки особи, за допомогою яких відображається її внутрішній психічний стан. Так, Ю. О. Денісов, роз-

криваючи зміст цієї категорії, зазначав, що об'єктивний прояв протиправного діяння є можливим лише у двох формах: дії, якою порушується правова заборона, та бездіяльності, якою порушуються правові приписи [4, 94].

Адміністративно-протиправні дії, будучи активною формою зовнішнього прояву протиправної поведінки суб'єкта, обов'язково характеризуються рисами свідомості. Тому не є адміністративно-протиправною дією інстинктивні чи рефлекторні рухи особи, оскільки у таких випадках протиправний характер поведінки нею не усвідомлюється і не може усвідомлюватися.

Відомо, що будь-яка дія може відбуватися будь-яким конкретним способом. Спосіб скоєння правопорушення являє собою порядок, форму, послідовність дій, прийоми, застосовані порушником. У такому випадку дія і спосіб її здійснення співвідносяться як рід і вид [1, 24]. Тому класифікуючи адміністративні правопорушення у бюджетній сфері за ознаками об'єктивної сторони складу, важливе місце займає їх диференціація за способом скоєння правопорушення.

До обов'язкових ознак ставляться саме протиправне діяння, його суспільно шкідливі наслідки і логічний причинний зв'язок між ними.

Різновидами діяння, що становить об'єктивну сторону адміністративних правопорушень у сфері бюджету, є дії, що порушують установлені законодавством заборони й приписи (здійснення платежів за рахунок бюджетних коштів без реєстрації бюджетних зобов'язань, за відсутності підтверджувальних документів чи при включенні до платіжних документів недостовірної інформації, а також безпідставна відмова у проведенні платежу органами, які 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 тощо), а також бездіяльності, що тяг-

нуть невиконання передбачених законодавством обов'язків (зокрема, порушення вимог Бюджетного кодексу України при здійсненні попередньої оплати за товари, роботи та послуги за рахунок бюджетних коштів, а також порушення порядку і термінів здійснення такої оплати).

Усі наявні на сьогодні у КУпАП склади адміністративних правопорушень у сфері бюджету із конструкції об'єктивної сторони є формальними, тобто їх виконання не спричиняє будь-яких майнових наслідків. Таким чином, суспільно шкідливі наслідки і причинний зв'язок не можуть розглядатися як обов'язкові ознаки щодо цієї групи складів [2, 51].

Законодавець для адміністративних правопорушень у бюджетній сфері прямо не зазначає про настання шкідливих наслідків. Наприклад, норма ч. 5 ст. 164-12 КУпАП встановлює адміністративну відповідальність за 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, а також за нецільове використання бюджетних коштів. Водночас, ця відповідальність буде мати місце в кожному випадку встановлення факту визначених вище діянь, навіть якщо згадані діяння не завдали реального збитку будь-якому бюджету, а рівно не заподіяли шкоди бюджетній системі й не спричинили негативних наслідків для інших бюджетних правовідносин. При цьому можна відзначити, що законодавцем установлена тільки верхня межа нецільового використання бюджетних коштів, що становить склад адміністративного правопорушення.

Так, ст. 210 Кримінального кодексу України передбачає кримінальну відповідальність за нецільове використання бюджетних коштів, 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 [12], що, згідно з приміткою до даної норми, становить у сумі більше 1,218 млн грн.

Отже, можна зробити висновок, що адміністративно караним є діяння з нецільового використання бюджетних коштів у сумі, що не перевищує 1,215 млн грн. Водночас, нижня межа суми бюджетних коштів, що може бути безкарно використана нецільовим чином, законодавцем не визначена, що на практиці викликає труднощі, оскільки, відповідно до ст. 22 КУпАП, при малозначності скоєного адміністративного правопорушення орган (посадова особа), уповноважений вирішувати справу, може звільнити порушника від адміністративної відповідальності і обмежитись усним зауваженням.

Намагаючись вирішити зазначену прогалину законодавства, Пленум Верховного Суду України в п. 17 постанови від 3 червня 2005 р. № 8 роз'яснив, що, вирішуючи питання про можливість звільнення особи від адміністративної відповідальності при малозначності правопорушення на підставі ст. 22 КпАП, суди мають враховувати як вартість, так і кількість предметів правопорушення, а також мету, мотив і спосіб його скоєння [16].

Відсутність чітко закріпленого розміру малозначності приводитимуть до того, що практично будь-яка сума бюджетних коштів, аж до 1,218 млн грн, може бути визнана малозначною.

Так, наприклад, у результаті розгляду матеріалів, що надійшли з Державної фінансової інспекції у Донецькій області про притягнення до адміністративної відповідальності головного бухгалтера Машинобудівного коледжу ДДМА, Краматорським міським судом Донецької області був встановлений факт недотримання головним бухгалтером коледжу порядку проведення операцій з бюджетними коштами, встановленого чинним бюджетним законодавством: покриття за рахунок коштів загального фонду видатків спеціального фонду в частині оплати комунальних послуг (постачання природного газу) мешканців (студентів-контрактників) гуртожитку за квітень 2012 р. у сумі 53546,20 грн, що є порушенням абз. 14 п. 4 ст. 13, ст. 116 п. 40 БК України від 8 липня 2010 р., п. 46 По-

рядку складання, затвердження та основних вимог до виконання кошторисів бюджетних установ, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 28 лютого 2002 р. № 228. Постановою суду від 17 серпня 2012 р. у справі № 3/0528/1584/2012 згадана посадова особа була визнана винною у скоєнні адміністративного правопорушення по ч. 1 ст. 164-12 Кодексу України про адміністративні правопорушення України. Проте, оскільки, з посиланням на ст. 22 КУпАП, згадане правопорушення визнано малозначним, дану особу звільнено від адміністративної відповідальності, обмежившись усним зауваженням [15].

Таким чином, відсутність у нормах ст. 164-12 КУпАП законодавчо встановлених умов щодо суспільно шкідливих наслідків протиправних діянь суб'єктів бюджетних відносин, чітко визначених меж сум бюджетних коштів, використаних не за цільовим призначенням, і причинного зв'язку між протиправним діянням і шкідливими наслідками потребує усунення шляхом внесення змін до ст. 164-12 КУпАП. Зокрема, пропонуємо доповнити кожен частину цієї норми реченням такого змісту: "за відсутності ознак діяння, передбаченого Кримінальним кодексом України".

Отже, до обов'язкових ознак об'єктивної сторони складу адміністративних правопорушень у бюджетній сфері ставляться саме протиправне діяння, його суспільно шкідливі наслідки і логічний причинний зв'язок між ними.

Різновидами діяння, що становить об'єктивну сторону адміністративних правопорушень у сфері бюджету, є дії, що порушують установлені законодавством заборони й приписи, а також бездіяльність, що тягнуть невиконання передбачених законодавством обов'язків.

Відсутність у нормах ст. 164-12 КУпАП законодавчо встановлених умов щодо суспільно шкідливих наслідків протиправних діянь суб'єктів бюджетних відносин, чітко визначених меж сум бюджетних коштів, використаних не за цільовим призначенням, і причинного зв'язку між протиправним діянням і шкідливими наслідками потребує усунення

шляхом внесення змін до ст. 164-12 КУпАП. Зокрема, пропонуємо доповнити кожну частину даної норми реченням наступного змісту: “за відсутності ознак діяння, передбаченого Кримінальним кодексом України”.



Література

1. Бахрах Д. Н. Понятие правонарушения (проступка) по административному законодательству: Учеб. пособие. — М., 1988. — 118 с.

2. Бахрах Д. Н. Административная ответственность граждан в СССР. — Свердловск: Урал. ун-т, 1989. — 204 с.

3. Гончарук С. Т. Адміністративна відповідальність за законодавством України: Навч. посіб. — К., 1995. — 58 с.

4. Денисов Ю. А. Общая теория правонарушения и ответственности (социологический и юридический аспекты). — Л.: Изд-во Ленинградск. ун-та, 1983. — 141 с.

5. Додін Є. В. Гарантії законності адміністративної відповідальності. — К.: Знання, 1976. — 48 с.

6. Загальна теорія держави і права / М. В. Цвік, В. Д. Ткаченко, Л. Л. Богачова та ін.; За ред. М. В. Цвіка, В. Д. Ткаченка, О. В. Петришина. — Х.: Право, 2002. — 432 с.

7. Ключниченко А. П. Меры административного принуждения, применяемые милицией: Учеб. пособие. — К.: НИ и РИО КВШ МВД СССР им. Ф. Э. Дзержинского, 1979. — 96 с.

8. Коллер Ю. С. Об'єктивна сторона проступків у сфері безпеки дорожнього руху // Форум права. — 2011. — № 2. — С. 439–446.

9. Колпаков В. К. Адміністративне право України: Підруч. — К.: Юрінком Інтер, 1999. — 736 с.

10. Колпаков В. К. Адміністративний договір у державному управлінні // Конституційні гарантії захисту людини у правоохоронній діяльності. — Д.: Поліграфіст, 1999. — С. 166–168.

11. Конин Н. М. Административное право России: курс лекций. — М.: Юристъ, 2004. — 560 с.

12. Кримінальний кодекс України від 05.04.2001 р. // ВВР України. — 2001. — № 25–26. — Ст. 131.

13. Пепеляев С. Г. Налоговый кодекс: взаимная ответственность // Экономика и жизнь. — 1994. — № 32. — С. 22.

14. Печеницин В. А. Состав административного проступка и его значение в юрисдикционной деятельности органов внутренних дел: Учеб. пособие. — Хабаровск: Хабаровск. высш. шк. МВД СССР, 1988. — 60 с.

15. Про притягнення до адміністративної відповідальності. Постанова Краматорського міського суду Донецької області від 17.08.2012 р. у справі № 3/0528/1584/2012 // [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/25704268>

16. Про судову практику у справах про контрабанду та порушення митних правил. Постанова Пленуму Верховного Суду України від 03.06.2005 р. № 8 // Право України. — 2005. — № 10.

17. Скакун О. Ф. Теория государства и права: Учеб. — Х.: Консум, 2000. — 704 с.

18. Терещук О. В. Адміністративна відповідальність за корупційні правопорушення: Автореф. дис... канд. юрид. наук: 12.00.07. — Одеськ. нац. юрид. акад. — Одеса, 2000. — 20 с.

Розглянуто поняття та деякі аспекти визначення об'єктивної сторони адміністративного правопорушення у бюджетній сфері.

Рассмотрены понятия и некоторые аспекты определения объективной стороны административного правонарушения в бюджетной сфере.

In the article the concept and certain aspects of the definition of objective part of an administrative offense in the public finance.

Надійшла 12 травня 2012 р.