

ОКРЕМІ АСПЕКТИ ВИЗНАЧЕННЯ ОБ'ЄКТИВНОЇ СТОРОНИ ЗЛОЧИНУ, ВІДПОВІДАЛЬНІСТЬ ЗА ВЧИНЕННЯ ЯКОГО ПЕРЕДБАЧЕНА СТАТТЕЮ 211 КРИМІНАЛЬНОГО КОДЕКСУ УКРАЇНИ

Статтю присвячено визначенню об'єктивної сторони злочину, передбаченого статтею 211 Кримінального кодексу України. Окреслені основні форми видання нормативно-правових актів, що змінюють доходи та витрати бюджету у супереч закону. Проаналізовано особливості нормативно-правового забезпечення охорони бюджетної системи держави від злочинних посягань.

Ключові слова: злочин, кримінально-правова охорона бюджетної системи, видання нормативно-правових актів, що змінюють доходи та витрати бюджету, кримінальна відповідальність за бюджетні злочини, бюджетна безпека.

Статья посвящена определению объективной стороны преступления, предусмотренного статьей 211 Уголовного кодекса Украины. Очерчены основные формы издания нормативно-правовых актов, изменяющих вопреки закону доходы и расходы бюджета. Проанализированы особенности нормативно-правового обеспечения охраны бюджетной системы государства от преступных посягательств.

Ключевые слова: преступление, уголовно-правовая охрана бюджетной системы, издание нормативно-правовых актов, изменяющих доходы и расходы бюджета, уголовная ответственность за бюджетные преступления, бюджетная безопасность.

The article is devoted to the definition of the objective side of the crime provided for in Article 211 of the Criminal Code of Ukraine. The main forms of the publication of normative legal acts have been outlined, which change the revenues and expenditures of the budget contrary to the law. The peculiarities of the normative and legal provision for the protection of the state budget system from criminal encroachments are analyzed.

Key words: crime, criminally-legal protection of the state budget, publication of normative and legal acts that change income and expenditures of the budget, criminal responsibility for budget crimes, budget security.

Вступ. Сучасна економіко-політична ситуація в країні характеризується нестабільністю та чутливістю до зовнішніх та внутрішніх загроз. Одним з чинників, які сприяють економічній стабільності держави, є належне функціонування її бюджетної системи. Проте бюджетна система постійно перебуває під впливом негативних факторів, серед яких найнебезпечнішими є злочинні посягання. Тому запорукою ефективності функціонування бюджетної системи є належне законодавче забезпечення її захисту та правозастосовна діяльність відповідних органів державної влади. Провідну роль у цьому процесі відіграє кримінально-правова охорона бюджетної системи України від злочинних посягань, зокрема порядок видання нормативно-правових актів, що змінюють доходи та витрати бюджету.

Дослідженню кримінально-правової охорони бюджетної системи України у своїх роботах приділяли увагу П. Андрушко, Р. Волинець, О. Гладун, Н. Гудорова, О. Дудоров, М. Мельник, Н. Навроцький, Р. Степанюк, М. Хавронюк та інші. Проте особливості складу злочину, відповідальність за вчинення якого передбачена ст. 211 Кримінального кодексу України (далі – КК України) висвітлені недостатньо.

Постановка завдання. Метою статті є визначення особливостей об'єктивної сторони видання нормативно-правових актів, що зменшують надходження бюджету або збільшують витрати бюджету у супереч закону.

Результати дослідження. У теорії кримінального права об'єктивну сторону будь-якого складу злочину традиційно розглядають як зовнішню його сторону, оскільки саме зовнішні ознаки характеризують прояв людської поведінки в об'єктивній реальності, водночас як внутрішні (суб'єктивні) ознаки – психічні процеси, що відбуваються у свідомості людини, детермінують її поведінку.

Діяння особи визнається злочином лише тоді, коли воно описано у кримінальному законі й у такий спосіб становить своєрідний фундамент конструкції складу злочину [1, с. 106]. Зауважимо, що саме діянню у диспозиції кримінально-правової норми присвячено найбільше уваги, а тому, як слушно наголосив В. М. Кудрявцев, воно є найважливішим ядром злочину [2, с. 66], хоча й найскладнішим та об'ємним [3, с. 335].

Об'єктивна сторона є показником ступеня суспільної небезпеки злочинного діяння і визначає характер шкоди, заподіяної об'єктові кримінально-правової охорони. Точне з'ясування її ознак має вирішальне значення для застосування цієї норми кримінального закону, встановлення кола відповідальних осіб, правильної кваліфікації вчиненого та усунення помилок, допущених у практичній діяльності правозастосовних органів.

Злочин, передбачений ст. 211 КК України, є злочином із формальним складом через те, що настання наслідків законодавець залишає за межами необхідних ознак його об'єктивної сторони, а отже, як засвідчує наведене вище, обов'язковою ознакою об'єктивної сторони зазначеного злочину є лише суспільно небезпечне діяння.

З огляду на загальновизнане правило, що дія – це діяння, яке не узгоджується з нормою права, котра забороняє діяти у визначений спосіб, а бездіяльність – діяння, яке суперечить нормі, котра містить припис діяти певним чином [4, с. 33], злочин, відповідальність за вчинення якого передбачена ст. 211 КК України, як випливає із її диспозиції, вчиняється виключно у формі активної поведінки – дії. Отже, об'єктивна сторона злочину, відповідальність за вчинення якого передбачена ст. 211 КК України, характеризується вчиненням суспільно небезпечної дії у вигляді видання нормативно-правових актів, що зменшують надходження бюджету, або видання нормативно-правових актів, що збільшують витрати всупереч закону. Вчинення означеного злочину шляхом бездіяльності не є можливим.

Відповідно до чинного законодавства нормативно-правовий акт – це офіційний документ, прийнятий уповноваженим на це суб'єктом нормотворення у визначеній законом формі та порядку, який встановлює норми права для неозначеного кола осіб і розрахований на неодноразове застосування [5]. Зі свого боку нормативно-правовими актами, що зменшують надходження бюджету, в контексті ст. 211 КК, з урахуванням п. 37 ч. 1 ст. 2 Бюджетного кодексу України є постанови, рішення, положення, накази, інструкції, якими зменшуються доходи бюджету, надходження від повернення кредитів до бюджету, приватизації державного майна (щодо державного бюджету), повернення бюджетних коштів з депозитів, надходження внаслідок продажу/пред'явлення цінних паперів. А такими нормативно-правовими актами, що збільшують витрати бюджету, згідно з п.п. 13, 14 ч. 1 ст. 2 Бюджетного кодексу України є акти, які збільшують видатки бюджету, тобто обсяги коштів, спрямованих на здійснення програм та заходів, передбачених відповідним бюджетом, а також кошти на надання кредитів з бюджету, погашення боргу та розміщення бюджетних коштів на депозитах, придбання цінних паперів.

Слід звернути увагу, що попередня редакція цієї статті містила посилення не лише на нормативно-правові акти, а й на розпорядчі. Законом України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України у зв'язку з прийняттям Бюджетного кодексу України» від 8 липня 2010 року назву та диспозицію ч. 1 ст. 211 КК України змінено, зокрема виключено з їх змісту вказівку на розпорядчі акти. Зазначимо, що організаційно-розпорядчий документ – це вид письмового документа, у якому фіксують рішення адміністративних і організаційних питань, а також питань управління, взаємодії, забезпечення і регулювання діяльності органів влади, установ, підприємств, організацій, їх підрозділів і посадових осіб, який поширює свою дію на конкретно визначених у них суб'єктів і мають одноразове застосування (наприклад, прийняття головою райдержадміністрації одноособово розпорядження про виділення юридичній особі – суб'єкту підприємницької діяльності безвідсоткового кредиту за рахунок перевищення дохідної частини районного бюджету) [6]. Натомість для нормативно-правових актів характерним є те, що вони мають формально визначений характер і містять приписи, обов'язкові для виконання необмеженим і персонально невизначеним колом юридичних і фізичних осіб.

І якщо до внесення означених змін Законом України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України у зв'язку з прийняттям Бюджетного кодексу України» від 8 липня 2010 року

№ 2457-VI видання всупереч встановленого законом порядку розпорядчого акта, який зменшує надходження бюджету або збільшує витрати бюджету охоплювалося ст. 211 КК України, то нині такі дії не утворюють складу аналізованого злочину та за наявності підстав можуть кваліфікуватися за ст. 210 КК України.

Слід зазначити, що під видання нормативно-правових актів, які зменшують надходження бюджету або збільшують витрати бюджету, потрібно розуміти комплекс дій, що охоплює прийняття рішення щодо схвалення тексту документа, підтвердження цього рішення шляхом поставлення свого підпису, відбитку печатки, штампу або в інший спосіб, передачу документа для офіційного оприлюднення та (або) застосування. Теорією кримінального права визначено, що цим поняттям охоплюється як видання уповноваженою службовою особою одноособових нормативно-правових актів, так і вчинення таких дій щодо актів, прийнятих, рекомендованих або схвалених колегіальними органами за умови, що законодавством передбачене їх підписання, затвердження або введення в дію уповноваженою службовою особою [7, с. 305; 6; 8, с. 634]. Зазначимо, органу досудового розслідування слід розрізняти наявні повноваження колегіального органу під час прийняття таких нормативно-правових актів, характер прийнятих ним рішень (обов'язковий чи дорадчий). У цьому аспекті слід погодитися з Н. Гуторовою, яка зазначає, що якщо видання відповідного нормативно-правового акта стає результатом виконання рішення колегіального органу, яке є остаточним і обов'язковим, кожний учасник такого органу, який голосуванням чи в інший спосіб сприяв його прийняттю, має нести кримінальну відповідальність як виконавець злочину, передбаченого ст. 211 КК України, за умови, що цей учасник є службовою особою [8, с. 634].

Конструктивною ознакою злочину, передбаченого ст. 211 КК України, як впливає із диспозиції цієї статті, що підтверджується і оглядом юридичної літератури, є те, що нормативно-правові акти, які зменшують надходження бюджету або збільшують витрати бюджету, видаються всупереч закону, тобто суперечать Бюджетному кодексу, закону про Державний бюджет України на поточний рік або іншим законам, якими регламентуються надходження бюджету або витрати бюджету, а також рішенням про місцевий бюджет, порядок затвердження якого та зміни до якого регламентовано законом.

Так, у ст. 27 Бюджетного кодексу України визначено особливий порядок подання і розгляду законопроектів, що впливають на показники бюджету, та введення в дію таких законів. Цей порядок охоплює такі складові:

1) обов'язок суб'єкта права законодавчої ініціативи надати до такого законопроекту фінансово-економічне обґрунтування, а якщо такі зміни показників бюджету передбачають зменшення надходжень бюджету та/або збільшення витрат бюджету, – пропозиції змін до законодавчих актів України щодо скорочення витрат бюджету та/або джерел додаткових надходжень бюджету для досягнення збалансованості бюджету;

2) здійснення експертизи такого законопроекту щодо його впливу на показники бюджету та відповідності законам, що регулюють бюджетні відносини;

3) у разі прийняття законів, які зменшують надходження бюджету та/або збільшують витрати бюджету після 15 липня року, що передує плановому, введення їх в дію не раніше початку бюджетного періоду, що настає за плановим [9].

Зауважимо, що ч. 10 ст. 78 Бюджетного кодексу України забороняє після набрання чинності законом про Державний бюджет на поточний рік органам державної влади та їх посадовим особам приймати рішення, що призводять до виникнення додаткових витрат місцевих бюджетів, без визначення джерел коштів, виділених державою для забезпечення цих витрат. Крім того, Бюджетний кодекс України забороняє без внесення змін до закону про Державний бюджет (рішення про місцевий бюджет) збільшувати бюджетні призначення за загальним та спеціальним фондами державного (місцевого) бюджету на оплату праці працівників бюджетних установ за рахунок зменшення інших видатків, видатки за бюджетними програмами, пов'язаними з функціонуванням органів державної влади (органів місцевого самоврядування), за рахунок зменшення видатків за іншими бюджетними програмами.

Злочин вважається закінченим з моменту видання службовою особою відповідного акта незалежно від наслідків, оскільки вони перебувають за межами цього складу, та за умови, що предметом таких дій були значні бюджетні кошти. Фактичне ж виконання цього нормативно-правового акта, як і факт набрання ним чинності на кваліфікацію діяння за ст. 211 КК України не впливає. Якщо ж внаслідок видання такого акту була заподіяна істотна шкода охоронюваним законом правам, свободам та інтересам окремих громадян або інтересам юридичних осіб, або

державним чи громадським інтересам дії службової особи мають кваліфікуватися за ч. 1 ст. 364 КК України. У разі, якщо видання нормативно-правового акта, що незаконно збільшує витрати бюджету, поєднується із нецільовим використанням бюджетних коштів або здійсненням видатків бюджету, або наданням кредитів з бюджету без установлених бюджетних призначень або з їх перевищенням, у супереч закону, вчинене слід кваліфікувати за сукупністю злочинів, передбачених ст.ст. 210 і 211 КК України.

Висновки. Практика правозастосування свідчить про те, що за ст. 211 КК України не призначено жодної особи до відповідальності. Зазначене пов'язано з тим, що досить складно довести винуватість певної особи у виданні нормативно-правового акту, адже, як правило, це – результат колегіальної діяльності.

Список використаних джерел:

1. Круглова О.О. Кримінальна відповідальність за доведення до банкрутства (аналіз складу злочину): дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.08. Запоріжжя, 2005. 195 с.
2. Кудрявцев В.Н. Объективная сторона преступления. М., 1960. 244 с.
3. Білаш О.В. Проблемні питання визначення об'єктивної сторони незаконних дій щодо релігійних споруд або святинь. Часопис Київського університету права. 2012. № 3. С. 335–338.
4. Малинин В.Б., Парфенов А.Ф. Объективная сторона преступления. СПб., 2004. 301 с.
5. Про вдосконалення порядку державної реєстрації нормативно-правових актів у Міністерстві юстиції України та скасування рішення про державну реєстрацію нормативно-правових актів: наказ Міністерства юстиції України від 12 квіт. 2005 р. № 34/5. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/z0381-05/print1483550972299685>.
6. Рекомендації щодо передачі органами ДКРС правоохоронним органам у 2011 році матеріалів контрольних заходів, в ході яких виявляються порушення фінансової дисципліни, які можуть містити ознаки злочину: додаток 1 до Листа Головного контрольно-ревізійного управління України від 06 трав. 2011 р. № 25-18/639. URL: <http://document.ua/pro-nadannja-rozjasnennja-5bshodo-peredachi-organami-dkrs-pr-doc72687.html>.
7. Кримінальний кодекс України: науково-практичний коментар: у 2 т. / Ю.В. Баулін, В.І. Борисов, В.І. Тютюгін; за заг. ред. В.Я. Тація, В.П. Пшонки, В.І. Борисова, В.І. Тютюгіна. 5-те вид., допов. Х., 2013. Т. 2: Особлива частина. 2013. 1040 с.
8. Кримінальний кодекс України: науково-практичний коментар / за ред. М.І. Мельника. М.І. Хавронюка. 9-те вид., переробл. та допов. К., 2012. 1316 с.
9. Бюджетний кодекс України від 8 лип. 2010 р. № 2456-VI. URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/2456-17>.