

ФІНАНСОВЕ ПРАВО

МІЩЕНКО Л. В.,

кандидат юридичних наук,
старший викладач кафедри правового
забезпечення господарської діяльності
(Харківський національний
університет внутрішніх справ)

УДК 347.73:346.62

**ОСОБЛИВОСТІ ПРИТЯГНЕННЯ ДО ФІНАНСОВО-ПРАВОВОЇ
ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ ЗА БЮДЖЕТНІ ПРАВОПОРУШЕННЯ**

У статті досліджуються риси фінансово-правової відповідальності як виду юридичної відповідальності в бюджетних правовідносинах, визначаються особливості застосування фінансових санкцій та інших каральних заходів за бюджетні правопорушення.

Ключові слова: бюджет, бюджетні правопорушення, фінансово-правова відповідальність, фінансові санкції, заходи впливу.

В статье исследуются отличительные черты финансово-правовой ответственности как вида юридической ответственности в бюджетных правоотношениях, определяются особенности применения финансовых санкций и других карательных мер за бюджетные правонарушения.

Ключевые слова: бюджет, бюджетные правонарушения, финансово-правовая ответственность, финансовые санкции, меры воздействия.

The article examines the distinctive features of the financial liability, as in the form of legal responsibility in budgetary legal relations, defining features of the application of financial sanctions and other punitive measures for fiscal offenses.

Key words: budget, budget violations, financial and legal responsibility, financial sanctions, sanctions, measures of exposure.

Вступ. Реформування бюджетної системи України, необхідність поширення повноважень органів місцевого самоврядування в бюджетному процесі та пошук нових стабільних механізмів формування та використання бюджетних коштів вимагають ефективних засобів контролю бюджетної діяльності та правового механізму притягнення до відповідальності порушників бюджетного законодавства. Значимість бюджетного контролю актуалізувалася останнім часом, коли політична ситуація в Україні та загроза національної безпеки негативно позначилися на процесах формування і виконання бюджетів різних рівнів, послабила бюджетну безпеку держави, викликаючи необхідність забезпечення адекватного сучасним потребам і світовим тенденціям управління бюджетними ресурсами

Останнім часом у науці фінансового права спостерігається підвищений інтерес до проблеми відповідальності суб'єктів бюджетних правовідносин. Інтенсивний розвиток та накопичення фінансового законодавства в Україні сприяли виокремленню такого виду юридичної відповідальності, як фінансово-правова [1, с. 111]. У Бюджетному кодексі України (далі – БКУ) прямо не йдеться про можливість застосування до по-



рушників бюджетного законодавства заходів фінансово-правової відповідальності, але з аналізу його норм можна зробити висновок про її існування [2]. Питання, пов'язані з обґрунтуванням сутності фінансово-правової відповідальності, досліджувалися в працях А.Й. Іванського [3], окремі проблеми підвищення результативності бюджетного контролю шляхом застосування заходів фінансово-правової відповідальності розглядалися в працях А.О. Касича [4, с. 17], О.П. Гетьманець [5], О.Ю. Грачової [6], І.А. Сікорського [7]. Проте в цих дослідженнях при визначенні видів бюджетних правопорушень та заходів за їх скоєння проблеми фінансово-правової відповідальності в бюджетних правовідносинах не досліджувалися.

Російські вчені, досліджуючи фінансово-правові санкції, зазначають, що в Бюджетному кодексі Російської Федерації, крім зазначених заходів державного впливу, є й інші, які не є заходами фінансово-правової відповідальності, а належать до інших заходів державного примусу. На їхню думку, заходи державного примусу за їх цільовим призначенням варто поділяти на чотири групи: заходи попередження (превенції); запобіжні заходи; заходи захисту та заходи юридичної відповідальності (правові санкції) [8]. О.Ю. Грачова вважає, що серед заходів примусу, що застосовуються за порушення бюджетного законодавства, можна виділити запобіжні заходи, заходи захисту та заходи відповідальності. Запобіжні заходи застосовуються з метою припинення протиправних дій і відведення їх шкідливих наслідків. До них віднесено такі: блокування витрат, призупинення операцій за рахунками у кредитних організаціях. Заходи захисту, на думку вченого, спрямовані на компенсацію шкоди, заподіяної протиправним діянням (наприклад, виплата компенсації, вилучення бюджетних коштів та інше). Заходи відповідальності втілюються в створенні для правопорушника додаткового обов'язку зазнати несприятливих наслідків (наприклад, попередження, вилучення бюджетних коштів та інше) [6, с. 61–62]. З такою позицією не погоджується І.А. Сікорська, яка вважає, що вчені самі собі суперечать, оскільки заходи захисту, як вони сформульовані ними, застосовуються вже тоді, коли існує шкода, а отже, було правопорушення, відповідно, слід говорити про заходи відповідальності, які застосовуються за їх вчинення. Те ж стосується і запобіжних заходів. На її думку, у цьому і полягає особливість фінансово-правової відповідальності за порушення бюджетного законодавства, яка є засобом примусу та накладається з метою запобігти вчиненню нових правопорушень [7, с. 110]. Таким чином, існують певні ознаки фінансово-правової відповідальності та відмінності від інших видів юридичної відповідальності в бюджетному процесі. Бюджет – основний фінансовий план держави, і правопорушення, що вчиняються в цій сфері, є найбільш шкідливими та мають певну специфіку, а отже, фінансово-правова відповідальність за їх вчинення має певні особливості.

Постановка завдання. Метою статті є розробка інституту фінансово-правової відповідальності за порушення бюджетного законодавства як обов'язкової складової бюджетного контролю та визначення особливостей застосування заходів фінансово-правової відповідальності за бюджетні правопорушення, що надасть можливість удосконалити механізм бюджетного контролю та захистити законні інтереси споживачів бюджетних коштів.

Результати дослідження. Наразі в Україні складається така ситуація, що реалізація контролюючими суб'єктами повноважень щодо нагляду за дотриманням бюджетного законодавства не має законних підстав, адже залишаються не визначеними заходи контролю. У разі виявлення бюджетних правопорушень контролюючі суб'єкти мають право застосовувати такі заходи, як призупинення бюджетних асигнувань і зупинення операцій із бюджетними коштами, а також накладення на особу, винну в бюджетних правопорушеннях, адміністративних стягнень. Проте перші два заходи спричиняють негативні наслідки для працівників бюджетних установ, всіх одержувачів бюджетних коштів, тобто споживачів суспільних благ. Однак останні можуть бути і не винні в таких порушеннях, як подання недостовірних звітів та інформацій про виконання місцевих бюджетів, або невиконання вимог щодо ведення бухгалтерського обліку, або несвоєчас-



не і неповне подання звітності про виконання бюджетів тощо, за які призначається вказане покарання. Застосування ж до винних посадових осіб адміністративних стягнень за вказані бюджетні порушення, процедура і розмір цих стягнень не встановлюється нормами Бюджетного кодексу України [5, с. 207].

Адміністративна відповідальність учасників бюджетних правовідносин передбачена ст. 16412 Кодексу України про адміністративні правопорушення, а саме: 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 і термінів здійснення такої оплати; здійснення платежів за рахунок бюджетних коштів без реєстрації бюджетних зобов'язань, за відсутності підтвердних документів чи при включенні до платіжних документів недостовірної інформації, а також безпідставна відмова в проведенні платежу органами Державної казначейської служби України; порушення вимог БКУ 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 [9]. У зазначеному кодексі передбачено низку кваліфікуючих дій, за порушення яких настає адміністративна відповідальність.

Порушення бюджетного законодавства, як правило, супроводжуються порушеннями законодавства з фінансових питань, відповідальність за які передбачена ст. 1642 Кодексу України про адміністративні правопорушення «Порушення законодавства з фінансових питань».

Кримінальна відповідальність у сфері бюджетних правовідносин передбачена ст. 210 Кримінального кодексу України за такі діяння: нецільове використання бюджетних коштів, здійснення видатків бюджету чи надання кредитів із бюджету без встановлених бюджетних призначень або з їх перевищенням; а також ст. 211 Кримінального кодексу України (далі – КК України): видання нормативно-правових актів, що зменшують надходження бюджету або збільшують витрати бюджету всупереч закону. Суб'єктом вчинення злочину в обох випадках є службова особа [10]. При цьому предметом цього злочину мають бути бюджетні кошти у великих розмірах (сума в тисячу і більше разів перевищує неоподатковуваний мінімум доходів громадян) або в особливо великих розмірах (сума в три тисячі і більше разів перевищує неоподатковуваний мінімум доходів громадян).

Вказані статті містяться в Розділі 7 Кримінального кодексу України, який має назву «Злочини у сфері господарської діяльності». На нашу думку, протиправні діяння, визначені ст. ст. 210, 211 КК України, посягають не зовсім на господарську діяльність, а отже, їх доцільно виділити в окремий розділ.

Враховуючи зазначені положення, можна виділити низку ознак фінансово-правової відповідальності у сфері бюджетних відносин: 1) має власне законодавство, яке підпорядковане принципам бюджетного законодавства; 2) підставою відповідальності є скоєне бюджетне правопорушення; 3) тягне за собою для правопорушника певні негативні наслідки майнового й особистого немайнового характеру, що обумовлено специфікою бюджетно-правових санкцій; 4) суб'єктами цього виду відповідальності є учасники бюджетного процесу; 5) реалізується в специфічній процесуальній формі, чим відрізняється від інших видів відповідальності; 6) мета фінансово-правової відповідальності за бюджетні правопорушення карна і превентивна.

Юридичним фактом, що зумовлює настання фінансово-правової відповідальності за правопорушення у сфері бюджетних відносин, є бюджетне правопорушення, за наявності якого до правопорушника застосовуються заходи державного примусу, що передбачені чинним законодавством. Відповідно до БКУ визначаються види порушень бюджетного законодавства (ст. 116), які при їх розгляді конкретизуються у види порушень



у бюджетному процесі за стадіями його здійснення на державному та місцевому рівні, і мають усі ознаки правопорушень. Наприклад, порушення встановлених термінів подання бюджетних запитів, зарахування доходів бюджетів на будь-які рахунки, крім єдиного казначейського, та інші, за які встановлюються заходи впливу, що передбачені ст. 117 БКУ. Вважаємо, що скоєння бюджетного правопорушення і є підставою для притягнення до фінансово-правової відповідальності у вигляді зупинення операцій із бюджетними коштами, призупинення бюджетних асигнувань, зменшення бюджетних асигнувань, повернення бюджетних коштів до відповідного бюджету, зупинення дії рішення про місцевий бюджет, безспірне вилучення коштів із місцевих бюджетів та інші.

Іноді розглядаються й інші риси фінансово-правової відповідальності за бюджетні правопорушення. Так, В.Д. Чернадчук до таких ознак відносить, по-перше, обмежене коло суб'єктів, якими є зобов'язаний суб'єкт (суб'єкт бюджетного правопорушення) та уповноважений суб'єкт (суб'єкт, наділений бюджетним законодавством правом здійснювати провадження в справі про бюджетне правопорушення та приймати рішення про застосування стягнень (заходів)). Коло суб'єктів бюджетного правопорушення обмежується лише частиною учасників бюджетного процесу, а саме: розпорядниками та одержувачами бюджетних коштів і місцевими радами в частині бюджетного планування. Уповноваженими суб'єктами є особи, серед яких виділяються суб'єкти, які здійснюють фіксацію та розслідування факту бюджетного правопорушення, та суб'єкти, які приймають рішення щодо накладення стягнення за бюджетне правопорушення. Першими є посадові особи, а другими – керівники органів місцевих рад. По-друге, права та обов'язки суб'єктів правовідносин провадження визначені виключно актами бюджетного законодавства. По-третє, обмежений період застосування, зокрема стягнення (захід), може бути накладене лише впродовж відповідного бюджетного періоду і не може бути застосоване в наступному бюджетному періоді [11, с. 46]. Оскільки бюджетні правопорушення є підставою притягнення до фінансово-правової відповідальності, то специфічним є і коло суб'єктів цих відносин.

Суб'єктний склад фінансово-правової відповідальності характеризується тим, що тут обов'язковим учасником, з одного боку, є держава в особі органів, що наділені владними повноваженнями. Другим учасником правовідносин є зобов'язана фізична чи юридична особа. Учасниками бюджетних правовідносин, які можуть застосовувати зазначені заходи впливу, є державні органи, що надають бюджетні кошти для їх використання. Лише суб'єктами бюджетних правопорушень можуть бути уповноважені державні органи, що виступають суб'єктами фінансових правовідносин. Так, суб'єктами бюджетного правопорушення є головні розпорядники та розпорядники бюджетних коштів та їх одержувачі.

У науковій літературі висловлюється думка, що специфіка фінансово-правової відповідальності у сфері бюджетних правовідносин полягає в тому, що в її межах здійснюється застосування оперативно-бюджетних санкцій (заходів впливу). У цих правовідносинах праву держави в особі відповідних органів щодо застосування заходів впливу кореспондується обов'язок правопорушника зазнати тимчасових обмежень фінансового або нормативного характеру, передбачених оперативно-бюджетними санкціями, привести свою діяльність відповідно до приписів бюджетно-правових норм, не допускаючи в подальшому порушень бюджетного законодавства [11, с. 47–49]. Фінансово-правові санкції в податкових правовідносинах визначаються як застосування уповноваженими на те державними органами та їх посадовими особами до платників податку (юридичних та фізичних осіб) за вчинення податкового правопорушення заходів державного примусу, що виражаються в грошовій формі та перераховуються до бюджету, з метою забезпечення державних та громадських фінансових інтересів, відшкодування неодержаних бюджетом та позабюджетними фондами грошових надходжень, а також покарання порушників [12, с. 315]. Отже, застосування фінансових санкцій – це ознака притягнення до фінансово-правової відповідальності. Підтримуємо думку вчених, що такий пра-



вовий зв'язок утворює зміст фінансово-правової відповідальності у сфері бюджетних правовідносин і, матеріалізуючись через дії суб'єктів, набуває свого реального буття, зумовлюючи стан відповідальності.

Вважаю, що до фінансово-правових санкцій за бюджетні правопорушення, відповідно до БКУ, слід віднести таке: 1) призупинення бюджетних асигнувань – це припинення на конкретно визначений час повноважень на взяття бюджетного зобов'язання за загальним фондом бюджету (ст. 15); 2) зупинення операцій із бюджетними коштами (ст. 120); 3) зменшення асигнувань розпорядникам бюджетних коштів на суму коштів, що витрачені не за цільовим призначенням (ч. 1 ст. 119); 4) обов'язкове повернення до відповідного бюджету коштів, отриманих у вигляді субвенції (ч. 2 ст. 119) [2]. Інші заходи впливу за порушення бюджетного законодавства можна віднести до попереджувальних заходів фінансово-правової відповідальності

Висновки. Таким чином, фінансово-правова відповідальність у сфері бюджетних правовідносин характеризується специфічними особливостями, до яких можна віднести такі: бюджетні правопорушення як об'єкт фінансово-правової відповідальності, коло суб'єктів, до яких належать учасники бюджетного процесу, заходи впливу фінансово-правового змісту за порушення бюджетного законодавства та попереджувальні заходи. Визначення фінансово-правової відповідальності у вигляді покарань за бюджетні правопорушення в чинному бюджетному законодавстві сприятиме удосконаленню бюджетного процесу і механізму контролю за дотримання норм бюджетного законодавства. Потребують також законодавчого визначення процесуальні особливості застосування заходів фінансово-правової відповідальності за бюджетні правопорушення.

Список використаних джерел:

1. Фінансове право України : [навч. посібник для студ. вищ. навч. закладів] / [Л.К. Воронова, М.П. Кучерявенко, Н.Ю. Пришва та ін.] ; за ред. Л.К. Воронової, М.П. Кучерявенка. – К. : Правова єдність, 2009. – 485 с.
2. Бюджетний кодекс України : Закон України від 08.07.2010 р. № 2456-VI // Відомості Верховної Ради України. – 2010. – № 50–51. – Ст. 572.
3. Іванський А.Й. Фінансово-правова відповідальність: теоретичний аналіз / А.Й. Іванський. – О. : Юридична література, 2008. – 504 с.
4. Касич А.О. Бюджетний контроль і його результативність в Україні / А.О. Касич, С.В. Дідур, В.І. Глухова // Науковий вісник Буковинської державної фінансової академії. – 2011. – Вип. 1 (20). – С. 16–22.
5. Гетманець О.П. До питання відповідальності за порушення бюджетного законодавства / О.П. Гетманець // Форум права. – 2011. – № 1. – С. 206–210.
6. Финансовое право : [учебник] / под ред. Е.Ю. Грачевой. – М. : Право и закон, КолоС, 2003. – 384 с.
7. Сікорська І.А. Правова відповідальність за порушення бюджетного законодавства : дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / І.А. Сікорська. – Ірпінь, 2004. – 210 с.
8. Бюджетный кодекс Российской Федерации : Закон РФ от 31.07.1998 г. № 145-ФЗ [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.consultant.ru/popular/budget/>.
9. Кодекс України про адміністративні правопорушення : Закон України від 07.12.1984 р. № 8073-X. Редакція від 26.10.2014 р. // Відомості Верховної Ради України-ської РСР. – 1984. – Дод. до № 51. – Ст. 1122.
10. Кримінальний кодекс України : Закон України від 29.06.2001 р. № 2341-III // Відомості Верховної Ради України. – 2001. – № 25–26. – Ст. 131.
11. Чернадчук В.Д. Бюджетні правовідносини як об'єкт правової охорони / В.Д. Чернадчук // Держава та регіони. Серія «Право». – 2011. – № 2. – С. 45–50.
12. Финансовое право : [учебник] / под ред. Н.И. Химичевой. – М. : БЕК, 1995. – 481 с.

