

УДК 351.72:34.03

Богдан Деревянко,

док. юрид. наук, професор,
професор кафедри адміністративного, господарського права
та фінансово-економічної безпеки
Навчально-наукового інституту права
Сумського державного університету

Дмитро Острий,

магістрант
Навчально-наукового інституту права
Сумського державного університету

ОСОБЛИВОСТІ БЮДЖЕТНОЇ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ ЯК РІЗНОВИДУ ФІНАНСОВО-ПРАВОВОЇ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ

Стаття присвячена визначенню та аналізу особливостей (ознак) бюджетної відповідальності, які дозволяють виділити її в самостійний різновид фінансово-правової відповідальності та відмежувати від інших видів фінансово-правової відповідальності, а також характеристики основних напрямів удосконалення її правового регулювання.

Ключові слова: бюджетна відповідальність, фінансово-правова відповідальність, бюджетне законодавство, бюджетне правопорушення, порушення бюджетного законодавства, заходи впливу за порушення бюджетного законодавства.

Постановка проблеми. Особливо важливу роль у забезпеченні дієвого функціонування всіх ланок національної економіки відіграє бюджетна система держави, особливо в умовах кризи. Від формування ефективного систематизованого бюджетного законодавства, глибоких наукових досліджень правових засад фінансово-правової діяльності держави в цілому і фінансово-правової відповідальності (у т.ч. бюджетної) зокрема залежить економічне майбутнє будь-якої держави. З огляду на численні порушення бюджетного законодавства в умовах сьогоденної економічної ситуації, вирішального значення набуває необхідність дослідження та глибокого аналізу бюджетної відповідальності як різновиду фінансово-правової відповідальності.

Особливої уваги заслуговує аналіз проблем фінансово-правової відповідальності за порушення бюджетного законодавства (бюджетної відповідальності), оскільки визначення її сутності та особливостей є важливим і актуальним як з погляду теоретичної науки, так і задля практики реалізації норм бюджетного законодавства щодо забезпечення захисної функції права та стабільного функціонування системи бюджетної відповідальності в державі.

Також формування правового поля у питаннях дотримання учасниками бюджетного процесу бюджетного законодавства та притягнення їх у разі порушення до бюджетної відповідальності є ключовим у подоланні кризових явищ в економіці будь-якої держави. У системі бюджетного права питання щодо контролю і відповідальності, пов'язаної з формуванням, розподілом і використанням бюджетних коштів, набувають актуального значення, оскільки від їх вирішення залежить стан законності у бюджетній системі держави.

Провідне місце серед гарантій дотримання прав та свобод людини і громадянина, забезпечення стабільності в державі, охорони суспільства від протиправних посягань належить юридичній відповідальності. Традиційно наукою і практикою виділяється декілька видів юридичної відповідальності: кримінальна, адміністративна, цивільно-правова, господарсько-правова, матеріальна, дисциплінарна. У різних самостійних та комплексних галузях права можуть виділятися й інші, притаманні цим галузям види відповідальності.

Останнім часом у зв'язку з розвитком фінансового права як галузі права науковці почали виділяти і фінансово-правову відпо-

відальність як специфічний вид юридичної відповідальності. Хоча у Бюджетному кодексі України не йдеться прямо про можливість застосування до порушників бюджетного законодавства заходів бюджетної відповідальності як різновиду фінансово-правової відповідальності, але з аналізу його норм можна зробити висновок про її існування. Саме тому визначення сутності та особливостей бюджетної відповідальності, її взаємозв'язку із фінансовою відповідальністю є важливим і актуальним, адже це сприятиме вдосконаленню механізму її правового регулювання, підвищенню його ефективності.

У зв'язку із цим визначення та характеристика особливостей бюджетної відповідальності як різновиду фінансово-правової відповідальності є одним із пріоритетних напрямів дослідження науки бюджетного права, необхідних для підвищення ролі бюджетного права як підгалузі фінансового права, яке, у свою чергу можна, розглядати як підгалузь адміністративного, господарського та цивільного права.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Незважаючи на досить велику наукову і практичну цінність досліджуваного явища, проблеми бюджетної відповідальності представниками юридичної науки досліджені не повністю.

Низка наукових праць стосуються питання фінансово-правової відповідальності (в т.ч. і бюджетної) як специфічного виду юридичної відповідальності. Зокрема, проблема бюджетної відповідальності піднімається як у рамках окремого дослідження, так і у вигляді певного аспекту дослідження інших проблем такими вченими, як: А.З. Арсланбекова, О.П. Гетманець, О.В. Дічкова, Д.М. Лук'янець, І.А. Сікорська, С.С. Теленик, І.А. Цинделіані, В.Д. Чернадчук, та ін.

Увага науковців, тим не менше, не виключає необхідності продовжити дослідження бюджетної відповідальності як різновиду фінансово-правової відповідальності. Зокрема, це стосується визначення її загального поняття та характеристики особливостей.

Мета статті – на основі аналізу правової природи та особливостей бюджетної відповідальності, її теоретичного обґрунтування визначити її як самостійний різновид фінансово-правової відповідальності.

Виклад основного матеріалу. Поняття «фінансово-правова відповідальність» у наш час увійшло в науковий обіг, хоча її сутність і місце в системі юридичної відповідальності залишається предметом дискусій. У межах цих дискусій виникає питання про види фінансово-правової відповідальності, до яких

відносять і податкову, і банківську, і бюджетну та інші.

На сьогодні не існує єдиного підходу стосовно розуміння суті та місця бюджетної відповідальності. Аналіз наукової літератури показує, що найбільш поширеним є розуміння бюджетної відповідальності як різновиду фінансово-правової відповідальності, яка наділена специфічними ознаками, що дозволяють вести мову про її самостійний характер стосовно інших видів фінансово-правової відповідальності [1, с. 450]. Її правове забезпечення, суб'єктний та об'єктний склад, принципи застосування вирізняють її серед інших видів фінансово-правової відповідальності. Саме власні ознаки бюджетної відповідальності дозволяють говорити про її відносну автономізацію у межах останньої.

До таких ознак (особливостей) належить те, що:

- а) бюджетна відповідальність має власне бюджетне законодавство, яке підпорядковане принципам бюджетного права;
- б) підставою бюджетної відповідальності є порушення бюджетного законодавства;
- в) бюджетна відповідальність тягне за собою для правопорушника певні негативні наслідки майнового й організаційного характеру, що зумовлено специфікою бюджетно-правових санкцій;
- г) суб'єктами бюджетної відповідальності є учасники бюджетного процесу;
- д) бюджетна відповідальність реалізується у специфічній процесуальній формі, чим відрізняється від інших видів фінансової відповідальності [1, с. 450].

Наведені ознаки доводять неможливість віднесення бюджетної відповідальності до підвиду класичних адміністративної, кримінальної та цивільно-правової відповідальності, проте цілком «вписуються» у концепцію фінансово-правової відповідальності.

Таку класифікацію та галузеву приналежність підтримують і окремі російські вчені, які зазначають, що необхідність дотримання бюджетної дисципліни викликала появу нового різновиду фінансово-правової відповідальності – бюджетної [2, с. 54].

Цю позицію розділяє і багато українських учених. Зокрема, С.С. Теленик вважає бюджетну відповідальність різновидом фінансово-правової відповідальності та зазначає, що вона полягає у застосуванні до суб'єкта бюджетного правопорушення заходів впливу, передбачених санкцією бюджетно-правової норми, в суворо визначеному для цього процесуальному порядку [3, с. 77].

Наслідком такої наукової позиції є, на думку О.П. Гетманець, майже автоматичний висновок про те, що інститут бюджетної від-

повідальності є складовим елементом галузі бюджетного права, норми якої, відповідно, поширюють на неї свій регулюючий вплив [4, с. 32], що становить об'єктивні причинно-наслідкові зв'язки.

У свою чергу В.Д. Чернадчук зазначає, що специфіка правовідносин бюджетної відповідальності полягає в тому, що в їх межах здійснюється застосування оперативно-бюджетних санкцій (заходів впливу). У них праву держави в особі відповідних органів щодо застосування заходів кореспондує обов'язок правопорушника зазнати впливу цих заходів, привести свою діяльність у відповідність до бюджетно-правових норм, не допускаючи в подальшому порушень бюджетного законодавства [5, с. 90]. А отже, можна констатувати наявність попереджувальної та сигналізаційної функцій бюджетної відповідальності, а також складність та двосторонність правовідносин, що виникають під час застосування заходів бюджетної відповідальності.

Також В.Д. Чернадчуком правовідносини бюджетної відповідальності визначаються як владні індивідуалізовані бюджетні правовідносини, що виникають між управленим суб'єктом, яким є держава в особі уповноваженого органу, та правопорушником внаслідок прийняття рішення про застосування оперативно-бюджетних санкцій (заходів впливу), в межах яких у правопорушника виникають додаткові обов'язки зазнати несприятливих правообмежень фінансового або організаційного характеру та усунути бюджетне правопорушення, а в управленого суб'єкта – обов'язки застосувати несприятливі правообмеження, передбачені санкцією бюджетно-правової норми [5, с. 91]. Дане визначення підтверджує зроблений вище висновок про складність та двосторонність досліджуваних правовідносин, а також розкриває сутність бюджетної відповідальності як особливого різновиду фінансово-правової відповідальності.

Інститут бюджетної відповідальності, як зазначається в літературі, містить норми, які визначають поняття порушення бюджетного законодавства як підстави притягнення до бюджетної відповідальності, заходи впливу, що застосовуються до порушників бюджетного законодавства, коло суб'єктів бюджетної відповідальності [6, с. 55].

У Бюджетному кодексі України відсутнє поняття «бюджетне правопорушення», натомість законодавцем визначено термін «порушення бюджетного законодавства» [7]. Очевидно, що легальне визначення поняття таким і повинно бути, оскільки виглядає більш вузьким і конкретним. Поняття «бюджетне правопорушення» виглядає більш

широким і є, скоріше, доктринальним – таким, що більшою мірою задовольняє інтереси теорії і навчального процесу під час вивчення фінансово- та бюджетно-правових дисциплін.

Аналізуючи стадії бюджетного процесу, І.А. Сікорська визначає бюджетне правопорушення як винне протиправне діяння фізичної та юридичної особи, що виражається в порушенні норм бюджетного права, за яке передбачена цивільна, дисциплінарна, адміністративна, кримінальна та фінансово-правова відповідальність [8, с. 13]. Відповідно, дослідницею робиться висновок про те, що поняття «бюджетне правопорушення» та «порушення бюджетного законодавства» не є тотожними. Під останнім розуміється недотримання учасником бюджетного процесу встановленого Бюджетним кодексом України та іншими нормативно-правовими актами порядку складання проектів бюджетів, розгляду та прийняття Закону про Державний бюджет України, рішень про місцеві бюджети, виконання бюджету, внесення змін до Закону про Державний бюджет, рішення про місцеві бюджети, підготовки та розгляду звіту про виконання бюджету і прийняття рішень щодо нього [8, с. 13]. А отже, це поняття є більш вузьким і конкретним порівняно з поняттям бюджетного правопорушення.

І саме тому цей більш вузький термін «порушення бюджетного законодавства», під яким розуміється порушення учасником бюджетного процесу встановлених Бюджетним кодексом України чи іншим бюджетним законодавством норм щодо складання, розгляду, затвердження, внесення змін, виконання бюджету та звітування про його виконання [7], був обраний законодавцем для вирішення практичних завдань.

Більшість учених вважає, що введенню у правовий обіг категорії «бюджетне правопорушення» перешкоджало те, що у теорії права нині визнаним є існування обмеженого кола видів юридичної відповідальності, підставою кожного з яких називається відповідний галузевий вид правопорушення [4, с. 33]. Разом із цим необхідно зазначити, що за вчинення далеко не всіх порушень бюджетного законодавства передбачена цивільна, господарська, дисциплінарна, адміністративна або кримінальна відповідальність.

У Бюджетному кодексі України визначено порушення, за вчинення яких передбачається застосування досить специфічних заходів впливу, які вказані у статті 117: попередження про неналежне виконання бюджетного законодавства з вимогою щодо усунення порушення бюджетного законодавства; зупинення операцій з бюджетними коштами; призупинення бю-

джетних асигнувань; зменшення бюджетних асигнувань; повернення бюджетних коштів до відповідного бюджету; зупинення дії рішення про місцевий бюджет; безспірне вилучення коштів з місцевих бюджетів [7]. З огляду на це, можна зазначити, що заходи впливу за порушення бюджетного законодавства доцільно віднести до особливого різновиду фінансово-правових санкцій, підстави та порядок застосування яких передбачено Бюджетним кодексом України. Вони мають значні відмінності від адміністративно-, цивільно- та господарсько-правових санкцій.

Проаналізувавши норми бюджетного законодавства, можна виділити три основні види заходів впливу на правопорушника за порушення бюджетного законодавства:

1) превентивні (попереджувачі) заходи впливу. Ці заходи спрямовані на попередження порушень бюджетного законодавства. До них відносять попередження про неналежне виконання бюджетного законодавства з вимогою щодо усунення порушення бюджетного законодавства [7]. Правопорушник, який не бажає пережити застосування до себе санкцій, повинен правильно зрозуміти заходи впливу цієї групи;

2) заходи впливу, що використовуються для припинення порушень бюджетного законодавства, наприклад: зупинення операцій з бюджетними коштами; призупинення бюджетних асигнувань; зменшення бюджетних асигнувань; зупинення дії рішення про місцевий бюджет [7]. Заходи впливу цієї групи передбачають застосування впливу на порушника, адекватного самому порушенню бюджетного законодавства, з метою його припинення;

3) правовідновлювальні заходи впливу. На думку А.З. Арсланбекової, вони мають на меті компенсацію, усунення шкоди та збитків, завданих як суспільно-територіальним утворенням, так і суб'єктам отримання бюджетних коштів неправомірними діями у бюджетній сфері [9, с. 27]. До таких заходів впливу належать повернення бюджетних коштів до відповідного бюджету; безспірне вилучення коштів із місцевих бюджетів [7]. Заходи цієї групи спрямовані на відновлення законного стану відносин до рівня, що існував до початку порушення.

Визначаючи особливості суб'єктного складу правовідносин бюджетної відповідальності, необхідно зазначити, що коло суб'єктів є специфічним. Це викликано особливістю правовідносин бюджетної відповідальності. На основі аналізу чинного бюджетного законодавства суб'єктів правовідносин бюджетної відповідальності можна умовно поділити на:

а) управнений суб'єкт правовідносин бюджетної відповідальності. Цим суб'єктом виступає держава в особі уповноважених органів, наділених відповідною компетенцією, перелік яких подається у розділі V Бюджетного кодексу України. Управнений суб'єкт не лише має право застосовувати заходи впливу за порушення бюджетного законодавства, а й наділений повноваженнями щодо контролю за дотриманням бюджетного законодавства [5, с. 88-89];

б) порушник бюджетного законодавства – суб'єкт, що вчинив порушення бюджетного законодавства та до якого управненим суб'єктом у процесуальному порядку застосовуються заходи впливу, визначені Бюджетним кодексом України. Порушником бюджетного законодавства згідно з Бюджетним кодексом України може бути учасник бюджетного процесу [7].

Проведений аналіз бюджетного та іншого законодавства засвідчив, що для протидії вчиненню порушень бюджетного законодавства потрібно його вдосконалити, зокрема вдосконалити норми, які регулюють механізм бюджетної відповідальності.

На думку багатьох науковців, це можна зробити шляхом внесення змін до законодавства. Наприклад, пропонується Бюджетний кодекс України доповнити нормами про відповідальність Кабінету Міністрів України, Міністерства фінансів України, Рахункової палати, їх посадових осіб за недотримання термінів бюджетного процесу; про систему правопорушень у сфері місцевих запозичень та відповідальність у цій сфері; про відповідальність за незаконне використання бюджетними установами іноземної валюти [10, с. 41]. Також пропонується в Законі України «Про Національний банк України» передбачити норму про відповідальність НБУ, його керівних органів та посадових осіб за використання емсійних коштів для фінансування покриття дефіциту держбюджету тощо [10, с. 41].

На нашу думку, кожен вид фінансово-правових санкцій (наприклад, податкові, бюджетні, банківські, валютні тощо) повинен знайти своє відображення в законодавстві, що в подальшому дозволить якісно їх розмежовувати та зніме необхідність наукової дискусії в цій сфері. Саме тому як перший крок до врегулювання досліджуваного питання слід законодавчо закріпити визначення заходів впливу за порушення бюджетного законодавства як заходів бюджетної відповідальності, що мають примусовий характер та передбачені бюджетним законодавством, які застосовуються у встановленому процесуальному порядку уповноваженими державою органами до суб'єктів, які вчини-

ли порушення бюджетного законодавства, і зумовлюють настання для них негативних наслідків фінансового та організаційного характеру, а також обов'язку усунути порушення та мінімізувати його негативні наслідки.

Також потрібно порушити питання стосовно ухвалення закону України «Про фінансово-правову відповідальність за порушення бюджетного законодавства», який має включати в себе виключний перелік підстав фінансово-правової відповідальності за порушення бюджетного законодавства, відповідних їм фінансово-правових санкцій (заходів впливу) та порядок їх застосування, з відповідним внесенням змін до Бюджетного кодексу України та інших нормативно-правових актів. На наш погляд, це є необхідним кроком на шляху до остаточного законодавчого оформлення інституту бюджетної відповідальності та полегшення як роботи правозастосовних органів щодо застосування заходів впливу, так і розуміння учасниками бюджетного процесу сутності тих заходів, які застосовуються до них як покарання за порушення норм бюджетного законодавства.

Висновки

Розглянувши та проаналізувавши особливості, що характеризують бюджетну відповідальність, можна зробити висновок про визнання її різновидом фінансово-правової відповідальності, що має примусовий характер та передбачена бюджетним законодавством, застосовується у встановленому процесуальному порядку уповноваженими державою органами до суб'єктів, які порушили або порушують бюджетне законодавство, і зумовлює настання для них негативних наслідків фінансового та організаційного характеру, а також обов'язку усунути дане порушення. Всі названі вище у дослідженні особливості дозволяють відмежувати бюджетну відповідальність від інших видів фінансово-правової відповідальності.

Існують різні напрями вдосконалення правового регулювання процесів застосуван-

ня заходів бюджетної відповідальності, які дадуть змогу як удосконалити наявні нормативно-правові акти, так і розробити та прийняти нові. І саме на розробку проектів таких нормативних актів повинні спрямовуватися найближчі наукові розвідки предмету дослідження цієї статті.

Список використаних джерел:

1. Дічкова О.В. Відповідальність за бюджетні правопорушення, допущені на першій стадії бюджетного процесу / О.В. Дічкова // Держава і право. – Вип. 51. – 2011. – С. 447–452.
2. Арсланбекова А.З. Развитие законодательства о бюджетной ответственности: некоторые проблемы / А.З. Арсланбекова // Закон и право. – 2009. – № 4. – С. 54–56.
3. Теленик С.С. Сутність поняття «порушення бюджетного законодавства» та його співвідношення з поняттям «бюджетне правопорушення» / С.С. Теленик // Підприємництво, господарство і право. – 2008. – № 5. – С. 77–80.
4. Гетманець О.П. Бюджетна відповідальність у системі фінансового права / О.П. Гетманець // Право і безпека. – № 3(50). – С. 31–35.
5. Чернадчук В.Д. Правовідносини бюджетної відповідальності / В.Д. Чернадчук // Вісник Національної академії прокуратури України. – 2008. – № 4. – С. 88–91.
6. Цинделиани І.А. Система бюджетного права / І.А. Цинделиани // Государство и право. – 2010. – № 5. – С. 55–60.
7. Бюджетний кодекс України : Закон України від 8 липня 2010 року № 2456-VI / Верховна Рада України // Відомості Верховної Ради України. – 2010. – № 50–1. – Ст. 572.
8. Сікорська І.А. Правова відповідальність за порушення бюджетного законодавства : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / І.А. Сікорська. – Ірпінь, 2004. – 18 с.
9. Арсланбекова А.З. Характеристика санкцій, применяемых за нарушение бюджетного законодательства / А.З. Арсланбекова // Юрист. – 2006. – № 3. – С. 27–30.
10. Дмитренко Е.С. Місце та роль фінансово-правової відповідальності у механізмі правового забезпечення фінансової безпеки України / Е.С. Дмитренко // Фінансове право. – № 4(18). – С. 39–42.

Статья посвящена определению и анализу особенностей (признаков) бюджетной ответственности, которые позволяют выделить ее в самостоятельный подвид финансово-правовой ответственности и отделить ее от других видов финансово-правовой ответственности, а также характеристике основных направлений усовершенствования ее правового регулирования.

Ключевые слова: бюджетная ответственность, финансово-правовая ответственность, бюджетное законодательство, бюджетное правонарушение, нарушение бюджетного законодательства, меры воздействия на нарушителя бюджетного законодательства.

Article is devoted to the definition and analysis features of the budget responsibility, that it can provide an independent kind of financial liability and separate from the other types of financial and legal liability, and improve the characteristics of the main areas of regulation.

Key words: budget responsibility, financial liability, budget legislation, budget violation, violations of budget legislation, sanctions for violation of budget legislation.