



Ольга Гетманець,
доктор юридичних наук, професор,
завідувач кафедри правового забезпечення
господарської діяльності
Харківського національного університету
внутрішніх справ

УДК 347.73.336

Принципи юридичної відповідальності за порушення бюджетного законодавства

Принципи відповідальності за порушення бюджетного законодавства визначають правові вимоги кінцевої стадії організації бюджетного контролю і спрямовані на упорядкування, як процедури контролю, так і досягнення його мети - попередження порушень бюджетного законодавства і притягнення до відповідальності винних, тобто чіткого упорядкування відповідальності в бюджетних відносинах. За допомогою фінансового контролю, зокрема в бюджетних відносинах, забезпечується законність у фінансовій і бюджетній діяльності, оскільки як писала видатний фахівець фінансового права Л. К. Воронова, він є засобом попередження безгосподарності, виявлення фактів зловживання та марнотратства. [1, с. 82].

Принципи юридичної відповідальності відображають зміст юридичної відповідальності, її сутність, функції, форми реалізації. Як справедливо зазначає М. Б. Мироненко, точне визначення принципів юридичної відповідальності, виявлення їх змісту та взаємодії є передумовою узгодже-

ності законодавства, однакового правозастосування [2, с. 3]. Однак до теперішнього часу в юридичній літературі не вироблено єдиного підходу до поняття принципів юридичної відповідальності. Так, А. Ф. Черданцев визначає принципи юридичної відповідальності як основоположні ідеї, яких слід дотримуватися при застосуванні юридичної відповідальності [3, с. 319]. Визначення принципів юридичної відповідальності міститься в основному у спеціальних дослідженнях, присвячених юридичній відповідальності. У нормативно-правових актах, зокрема в бюджетному законодавстві, відсутнє узагальнене визначення окресленого поняття та його види.

Для з'ясування правових принципів відповідальності за порушення бюджетного законодавства відправне значення має визначення її місця в системі юридичної відповідальності. Панівною у правовій літературі є думка, що бюджетна відповідальність – це різновид фінансової відповідальності [4]. Оскільки відповідальність за порушення бюджетного за-



конодавства є різновидом фінансової, що є різновидом юридичної відповідальності, то відповідно в усіх суттєвих моментах вона базується на принципах, характерних для останніх. Таким чином, звернення до проблеми принципів фінансової, в т. ч. юридичної, відповідальності під час дослідження принципів відповідальності за порушення бюджетного законодавства є потрібним, оскільки це дає необхідні методологічні посилання для більш глибокого дослідження даного явища. Отже, загальні принципи фінансової, в т. ч. юридичної, відповідальності складають методологічну основу для визначення принципів відповідальності за порушення бюджетного законодавства.

Ціль статті - з'ясування видів і сутності принципів юридичної відповідальності за порушення бюджетного законодавства, як основних, вихідних положень дотримання законності бюджетної діяльності.

Нині не існує єдиної позиції вчених стосовно системи принципів юридичної відповідальності. Перш за все, це обумовлено різним розумінням самої юридичної відповідальності, а також відсутністю у спеціальних статтях нормативно-правових актів принципів юридичної відповідальності. У нормативно-правових актах, як правило, визначені лише загальні принципи галузі права в цілому.

У правовій теорії можна зустріти такий перелік принципів юридичної відповідальності: законність, обґрунтованість, доцільність, невідворотність, своєчасність, справедливість [5, с. 101]. Враховуючи принципи юридичної відповідальності до принципів фінансово-правової відповідальності вчені відносять наступні: законності, одноразовості притягнення до фінансово-правової відповідальності, принцип співвідношення фінансово-правової відповідальності з іншими видами відповідальності, принцип відмежування фінансово-правових санкцій від фінансово-правового обов'язку, принцип презумпції невинуватості [6, с. 193-194].

Відповідальність за порушення бюджетного законодавства, як і будь-яка інша юридична відповідальність, базується на зазначених принципах. Однак дія загальних принципів галузі права не виключає виділення спеціальних правових принципів у тих випадках, коли реалізація функцій відповідальності на основі загальних принципів не може бути забезпечена в силу специфіки регульованих відносин. Оскільки бюджетне законодавство регулює фінансові відносини, що мають свої особливості та специфіку, то відповідно і загальні принципи фінансово-правової відповідальності не можуть повністю врахувати всіх особливостей відповідальності за порушення бюджетного законодавства. Спеціальні принципи, будучи одним із елементів системи принципів, діють на рівні підгалузей та інститутів галузей права.

Розглянемо більш детально загальні та спеціальні принципи відповідальності за порушення бюджетного законодавства, які, на нашу думку, є визначальними для окресленої відповідальності в бюджетних відносинах. До загальних принципів відповідальності за порушення бюджетного законодавства можна віднести:

1) принцип невідворотності і своєчасності. Зазначений принцип відповідальності Т. Б. Грек тлумачить як неминучість настання останньої для правопорушника; оперативність застосування заходів відповідальності за вчинені правопорушення; професіоналізм і добросовісність представників правоохоронних органів; ефективність заходів, застосовуваних до правопорушника [7, с. 44].

Отже, принцип невідворотності юридичної відповідальності передбачає настання негативних наслідків за вчинення правопорушення, покликаний забезпечити ефективність процесу реалізації заходів юридичної відповідальності, адже порушення принципу невідворотності тягне несприятливі наслідки. Якщо здійснюється факт правопорушення, а відповідальність

не наступає, то це завдає моральної шкоди авторитету закону, підриває ідею законності та справедливості у свідомості громадян нашої держави. При цьому шкода, заподіяна бездією закону, матеріалізується в нові правопорушення, оскільки провокуватиме думку про можливість уникнення юридичної відповідальності. Отже, звідси випливає і стає зрозумілим і принцип своєчасності, що означає притягнення правопорушника до відповідальності відразу після вчинення правопорушення або не пізніше термінів, встановлених законодавством. Своєчасність – це певний строк, протягом якого здійснюється пошук правопорушника з метою його покарання [8].

Стосовно відповідальності за порушення бюджетного законодавства принцип невідворотності реалізується шляхом виявлення винної посадової особи, яка допустила порушення бюджетного законодавства, і застосування до неї цивільної, дисциплінарної, адміністративної або кримінальної відповідальності згідно із законом (ст. 121 Бюджетного кодексу України – (далі – БКУ). Оскільки за порушення бюджетного законодавства передбачається дисциплінарна, цивільна, адміністративна та кримінальна відповідальність, то відповідно саме законодавством, що встановлює зазначені види відповідальності, встановлюються строки, протягом яких здійснюється пошук правопорушника з метою його покарання. Наприклад, ст. 38 Кодексу України про адміністративні правопорушення передбачає, що адміністративне стягнення може бути накладено не пізніше як через два місяці з дня вчинення правопорушення, а при триваючому правопорушенні – не пізніше як через два місяці з дня його виявлення, за винятком випадків, коли справи про адміністративні правопорушення підвідомчі суду (судді);

2) принцип справедливості. Одним із проявів принципу справедливості в бюджетному праві є індивідуалізація характеру відповідальності і

покарання, тобто відповідальність несе лише та особа, яка скоїла правопорушення. Індивідуалізація покарання надає можливість забезпечити покладення відповідальності на винну особу та несення цієї відповідальності нею особисто. Так, згідно з ч. 2 ст. 61 Конституції України, юридична відповідальність особи має індивідуальний характер. Передбачені бюджетним законодавством різні заходи впливу за різні порушення бюджетного законодавства (наприклад, повернення бюджетних коштів до відповідного бюджету застосовується за порушення бюджетного законодавства у вигляді нецільового використання бюджетних коштів) та різні види відповідальності (дисциплінарна, цивільна, адміністративна, кримінальна) є формою реалізації бюджетної відповідальності, яка дозволяє індивідуалізувати відповідальність конкретної посадової особи. У кожному випадку індивідуалізація покарання – це одночасно і індивідуалізація відповідальності, але, як правильно зазначає Ю. Б. Мельников, можлива індивідуалізація відповідальності і без індивідуалізації покарання [9, с. 80].

Отже, відповідальність за порушення бюджетного законодавства повинна мати індивідуальний характер та може застосовуватися виключно до винних посадових осіб. Незважаючи на те, що за різні види порушень бюджетного законодавства можуть встановлюватися однакові види відповідальності, враховуючи особливості кожного правопорушення, форма реалізації такої відповідальності може бути різною;

3) принцип недопустимості подвійності відповідальності за одне правопорушення. Зазначений принцип встановлений ст. 61 Конституції України та безпосередньо поширює свою дію і на бюджетні відносини. Відповідно до ст. 121 БКУ посадові особи, з вини яких допущено порушення бюджетного законодавства, несуть цивільну, дисциплінарну, адміністративну або кримінальну від-

повідальність згідно із законом. Чинне податкове законодавство передбачає можливість притягнення особи за вчинення податкового правопорушення до фінансово-правової, адміністративної або кримінальної відповідальності. У зв'язку з цим науковці порушують питання про допустимість існування подвійної юридичної відповідальності за вчинення особою одного діяння [10].

У цілому ж перед законодавцем постає складна проблема: у кожному випадку вирішити питання про встановлення тих або інших санкцій, які в конкретних умовах найбільш ефективно будуть сприяти розвитку охоронюваних відносин. У даному питанні, на нашу думку, варто погодитися із З. М. Будько, що одночасне застосування за вчинення податкового правопорушення заходів адміністративної і фінансово-правової відповідальності навряд чи можна визнати виправданим, беручи до уваги каральний характер кримінальної, адміністративної та фінансово-правової відповідальності. Правильним у такому разі, залежно від характеру діяння, було б застосування однієї з примусових санкцій (адміністративної або фінансової), яка б виконувала караючу функцію [11, с. 65]. Фінансово-правова відповідальність передбачає для правопорушника позбавлення майнового характеру, таким чином впливає на його економічні інтереси. На підставі вищезазначеного можна запропонувати та законодавчо закріпити відповідне правило для відповідальності за порушення бюджетного законодавства: посадові особи, з вини яких допущено порушення бюджетного законодавства, в залежності від шкідливості вчинення правопорушення несуть фінансову відповідальність згідно із законом;

4) принцип доцільності. В юридичній літературі одним із принципів юридичної відповідальності називається принцип доцільності. Даний принцип в систему принципів юридичної відповідальності включається не всіма вченими, однак, як видається,

його значення є достатньо великим для правильного застосування юридичної відповідальності. На думку Р. А. Ромашова, принцип доцільності передбачає відповідність заходів впливу цілям юридичної відповідальності [12, с. 211]. Для правильного розуміння цілей фінансово-правової відповідальності необхідно з'ясувати, які інтереси переслідує держава, встановлюючи та притягуючи порушників бюджетного законодавства до фінансово-правової відповідальності. Зокрема, З. М. Будько зазначає, що фінансово-правова відповідальність взагалі не повинна мати на меті поповнення державного бюджету. Її головна мета – забезпечення захисту фінансових інтересів держави [11, с. 73].

Отже, на підставі викладеного можна зробити висновок, що відповідальність за порушення бюджетного законодавства повинна відповідати основній меті бюджетного права – забезпечення стабільного та ефективного функціонування бюджетних відносин, зокрема відносин, що виникають у процесі складання, розгляду, затвердження, виконання бюджетів, звітування про їх виконання та контролю за дотриманням бюджетного законодавства.

У свою чергу до спеціальних принципів відповідальності за порушення бюджетного законодавства можна віднести нижченаведені:

1) принцип відповідальності за вину, який полягає в тому, що правопорушник підлягає відповідальності лише за ті діяння та шкідливі наслідки, щодо яких встановлена вина у формі умислу або необережності.

У межах фінансово-правової відповідальності, як одного із видів юридичної відповідальності, виділяють окремі різновиди юридичної відповідальності відповідно до певних підгалузей фінансового права. Зокрема, виокремлюють бюджетно-правову, податкову відповідальність [4, с. 205]. При цьому кожна з окреслених різновидів відповідальності, незважаючи на спільне походження

від фінансово-правової відповідальності, має свої особливості та відмінності. Так, ст. 121 БКУ встановлює, що посадові особи, з вини яких допущено порушення бюджетного законодавства, несуть цивільну, дисциплінарну, адміністративну або кримінальну відповідальність згідно із законом. Тобто Закон чітко встановлює, що відповідальність встановлюється виключно до винних осіб.

2) принцип персоніфікації, який дозволяє визначити конкретну особу, на яку буде покладено обов'язок відшкодувати шкоду, заподіяну в результаті правопорушення. У кримінальному праві в якості самостійного принципу відповідальності виділено принцип персоніфікації. Він полягає в тому, що коли суб'єктом правопорушення виступає колективне утворення, відповідальність, поряд з ним, має персонально нести і винна особа, яка представляє організації [13, с. 101]. Цей принцип пов'язаний із поняттям вини колективного суб'єкта, оскільки його дії – це дії уповноважених осіб.

У свою чергу ст. 76 БКУ встановлює, що проект рішення про місцевий бюджет перед його розглядом на сесії Верховної Ради Автономної Республіки Крим, відповідної місцевої ради схвалюється Радою міністрів Автономної Республіки Крим, місцевою державною адміністрацією чи виконавчим органом відповідної місцевої ради. Таким чином, аналіз норм БКУ, що регулює бюджетні відносини, свідчить про можливість прийняття колегіальних рішень посадовими особами органів державної влади та місцевого самоврядування, що ускладнює застосування відповідальності до конкретної посадової особи.

Крім того, чинне законодавство часто говорить про відповідальність органів влади, а не конкретних посадових осіб. Наприклад, ст. 76 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» закріплює відповідальність органів та посадових осіб місцевого самоврядування перед державою та водночас визначає загальну

підставу такої відповідальності – порушення Конституції або законів України, яка фактично впливає із закріпленого Основним Законом (ст. 19) принципу законності в діяльності органів державної влади, місцевого самоврядування та їх посадових осіб, відповідно до якого зазначені органи зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України.

Отже, множинність та невизначеність конкретних посадових осіб у бюджетних відносинах ускладнює застосування відповідальності саме до винних осіб. На нашу думку, посадові особи органів державної влади та органів місцевого самоврядування при складанні, розгляді, затвердженні, виконанні бюджетів, звітуванні про їх виконання та здійсненні контролю за дотриманням бюджетного законодавства повинні нести відповідальність лише за власні протиправні дії або бездіяльність. Встановлення відповідальності посадових осіб за порушення бюджетного законодавства, за їх протиправну поведінку має такі прояви: зазначені особи не несуть відповідальності за дії або бездіяльність інших посадових осіб, що беруть участь у бюджетному процесі, а також у тому, що перебування посадових осіб у складі колегіального органу не означає автоматичної відповідальності їх за протиправні рішення цього органу;

3) принцип публічності відповідальності посадових осіб за порушення бюджетного законодавства. Зміни, що відбуваються в Україні на шляху становлення демократичної правової держави, передбачають здійснення комплексного, системного реформування багатьох сфер суспільно-політичного життя. Посадові особи відповідальні за складання, розгляд, затвердження, виконання бюджетів, звітування про їх виконання та контроль за дотриманням бюджетного законодавства і є основним суб'єктом бюджетних відносин. Тобто суб'єкти бюджетних відносин не

завжди належним чином виконують покладені на них законодавством обов'язки, у зв'язку з чим повинні нести відповідальність публічно.

Враховуючи вищезазначене, можна зробити висновок, що суть принципу публічності відповідальності за порушення бюджетного законодавства можна сформулювати як невідворотність настання дисциплінарної, цивільної, адміністративної, фінансової та кримінальної відповідальності винних посадових осіб за порушення бюджетного законодавства в силу доступу до інформації про вчинені правопорушення громадськості, що тягне за собою охорону та захист інтересів держави, територіальних громад сіл, їх об'єднань, селищ, міст (у тому числі районів у містах), об'єднань територіальних громад.

Системний аналіз бюджетного законодавства та наукових джерел з бюджетного права переконливо свідчить про малодослідженість проблеми принципів відповідальності за порушення бюджетного законодавства. Деякі з цих принципів зовсім не

знаходять своєї реалізації в бюджетному праві. На нашу думку, одним із можливих шляхів вирішення зазначеного питання може стати розширення практики текстуального закріплення принципів у нормативно-правовому акті. Це буде сприяти правильному їх застосуванню і тлумаченню.

Відповідальність за порушення бюджетного законодавства може ґрунтуватися на загальних принципах юридичної, в т. ч. фінансово-правової, відповідальності, зокрема це: законності, невідворотності і своєчасності, справедливості, недопустимості подвійності відповідальності за одне правопорушення, доцільності. А також на спеціальних принципах, що забезпечують застосування засобів фінансової або іншої із видів юридичної відповідальності до винних посадових осіб за порушення бюджетного законодавства, тобто на принципі відповідальності за вину, принципі персоніфікації та принципі публічності відповідальності посадових осіб за порушення бюджетного законодавства.

Список використаних джерел

1. *Воронова Л. К.* Фінансове право України : підручник / Л. К. Воронова. – К.: Прецедент, Моя книга, 2006. – 448 с.
2. *Мироненко М. Б.* Принципы юридической ответственности в системе принципов права : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.01 «Теорія та історія держави і права; історія політичних і правових учень» / М. Б. Мироненко. – Саратов, 2001. – 26 с.
3. *Черданцев А. Ф.* Теория государства и права : учебник для ВУЗов / А. Ф. Черданцев. – М. : ЮРАЙТ-М, 2001. – 432 с.
4. *Проблеми правової відповідальності* : монографія / Ю. П. Битяк, Ю. Г. Барабаш, Л. М. Баранова та ін. ; за ред. В. Я. Тація, А. П. Гетьмана, В. І. Борисової. – Х.: Право, 2014. – 348 с.
5. *Скакун О. Ф.* Теорія держави і права: Підручник / О. Ф. Скакун. - Харків. - Консум, 2004.- 656 с.
6. *Нагребельний В. П.* Фінансове право України. Загальна частина: Навчальний посібник / Нагребельний В. П., Чернадчук В. Д., Сухonos В. В. [За заг. ред. члена-кореспондента АПрН України В. П. Нагребельного]. – Суми, 2003. – 237 с.
7. *Грек Т. Б.* Правова природа юридичної відповідальності: поняття, принципи та види / Т. Б. Грек // Адвокат. – 2010. – № 10. – С. 41–45.
8. *Теорія держави і права.* Академічний курс : підручник / О. В. Зайчук та ін.; за ред. О. В. Зайчук, Н. М. Оніщенко. – К. : Юрінком Інтер, 2008. – 688 с.

9. Мельников Ю. Б. Дифференциация ответственности и индивидуализация наказания / Ю. Б. Мельников. – М., 1989. – 238 с.
10. Овчарова Е. В. Административная ответственность юридических лиц в Российской Федерации : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.14 / Е. В. Овчарова ; Омская Академия. – Омск, 2001. – 214 с.
11. Будько З. М. Фінансово-правова відповідальність за вчинення податкових правопорушень : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / З. М. Будько. – Ірпінь, 2005. – 219 с.
12. Теория государства и права : учебник для вузов / Р. А. Ромашов. – СПб. : Питер, 2006. – 254 с.
13. Уголовное право России. Практический курс : учебник / под общ. и науч. ред. А. В. Наумова; Р. А. Адельханян и др. – 4-е изд., перераб. и доп. – М. : Волтерс Клувер, 2010. – 800 с.

Гетманец О. П. Принципи юридичної відповідальності за порушення бюджетного законодавства

У статті розглядаються загальні принципи юридичної відповідальності у фінансових та бюджетних відносинах. Аналізуються зміст та значення принципів законності, своєчасності, справедливості, доцільності та невідворотності в бюджетній діяльності в Україні. Формулюються спеціальні принципи, що забезпечують застосування відповідальності до винних посадових осіб за порушення бюджетного законодавства:

Ключові слова: принципи юридичної відповідальності, загально-правові принципи, фінансова-правова відповідальність, відповідальність за порушення бюджетного законодавства,

Гетманец О. П. Принципы юридической ответственности за нарушение бюджетного законодательства

В статье рассматриваются общие принципы юридической ответственности в финансовых и бюджетных отношениях. Анализируются содержание и предназначение принципов законности, своевременности, справедливости, целесообразности и неотвратимости в бюджетной деятельности в Украине. Формулируются специальные принципы, обеспечивающие привлечение к ответственности виновных должностных лиц за нарушение бюджетного законодательства.

Ключевые слова: принципы юридической ответственности, правовые принципы, финансово-правовая ответственность, ответственность за нарушение бюджетного законодательства,

Getmanets O. Principles of legal liability for violation of budget legislation

The article deals with the general principles of legal liability in the financial and budgetary affairs. Analyzes the content and the principles of legality, timeliness, fairness, feasibility and inevitability in the budget of Ukraine. Special formulated principles that provide application accountability to the guilty officials for violation of budget legislation:

Key words: principles of legal liability, general legal principles, the financial liability, liability for violation of budget legislation