
УДК 336.221.22(477)

О. П. ГЕТМАНЕЦЬ,

*доктор юридичних наук, професор,
завідувач кафедри правового забезпечення господарської діяльності
факультету права та масових комунікацій
Харківського національного університету внутрішніх справ*

БЮДЖЕТНА ВІДПОВІДАЛЬНІСТЬ У СИСТЕМІ ФІНАНСОВОГО ПРАВА

Досліджено місце та особливості бюджетно-правової відповідальності в системі юридичної відповідальності. Проаналізовано ознаки бюджетної відповідальності і зроблено висновок про її спільні риси з фінансово-правовою відповідальністю. Визначено заходи впливу за порушення бюджетного законодавства, що регулюються нормами бюджетного права, і підстави їх застосування у межах здійснення контролю за бюджетним процесом. Доказано, що застосування заходів впливу за порушення бюджетного законодавства може бути здійснено лише суб'єктами бюджетного права і на підставі норм чинного бюджетного законодавства. Розглянуто ознаки цих заходів впливу і доведено їх фінансово-правову природу як інституту фінансово-правової відповідальності в системі видів юридичної відповідальності.

Ключові слова: *бюджет, бюджетне право, юридична відповідальність, фінансово-правова відповідальність, порушення бюджетного законодавства, заходи впливу за порушення бюджетного законодавства, бюджетна відповідальність.*

Розвиток української правової держави відбувається під впливом оновлення правової бази і виникнення нових правових утворень, серед яких види юридичної відповідальності. В системі фінансового права питання, які пов'язані з контролем і відповідальністю за формуванням, розподілом і використанням централізованих і децентралізованих фондів грошових коштів, набувають актуального значення, оскільки від їх реалізації залежить стан законності у фінансовій системі держави. Поняття «фінансово-правова відповідальність» в наш час увійшло в науковий обіг, хоча її сутність і місце у системі права залишається предметом дискусій [1, с. 34–36]. В межах цих дискусій виникає питання про види фінансово-правової відповідальності, до яких відносять і податкову, і валютну, і бюджетну. На сьогодні не існує однозначного відношення до критеріїв відмежування видів юридичної відповідальності. Так, наявність фінансово-правової відповідальності і її ознаки пов'язують із застосуванням заходів державного примусу за порушення фінансово-правових норм (російські вчені М. В. Карасьова, Ю. А. Крохіна, Н. В. Саттарова, український вчений А. Й. Іванський) [1, с. 36]. Чи можна бюджетну відповідальність, яку вважають видом фінансово-правової відповідальності, відносити до кола відносин, які регулюються нормами бюджетного права?

Аналіз наукової літератури показує, що сучасні автори досить неоднозначно підходять до названої проблематики: одні виносять бюджетну відповідальність за межі предмета бюджетного права, у той час як інші чітко наголошують на тому, що норми бюджетного права розповсюджують свою дію і на зазначений правовий інститут. Вважаємо, що система бюджетно-правових відносин, які є предметом бюджетного права, складається з відносин щодо: формування структури бюджетної системи; встановлення та розподілу доходів та видатків між бюджетами різного рівня; організації бюджетного процесу; управління бюджетним процесом; контролю за бюджетним процесом. Отже, до предмета бюджетного права суспільні відносини, які виникають під час реалізації бюджетної відповідальності, не зараховуються.

Існують і інші позиції науковців. Наприклад, О. В. Дічкова стверджує, що бюджетна відповідальність є різновидом фінансово-правової відповідальності, проте володіє специфічними ознаками, що дозволяють вести мову про її самостійний характер по відношенню до інших видів відповідальності. До

таких ознак вона зараховує такі: бюджетна відповідальність має власне бюджетне законодавство, яке підпорядковане принципам бюджетного права; як і для будь-якої фінансово-правової відповідальності підставою бюджетно-правової відповідальності є скоєне бюджетне правопорушення; бюджетна відповідальність тягне за собою для правопорушника певні негативні наслідки майнового і особистого немайнового характеру, що обумовлено специфікою бюджетно-правових санкцій; суб'єктами бюджетної відповідальності є учасники бюджетного процесу; бюджетна відповідальність реалізується у специфічній процесуальній формі, чим відрізняється від інших видів фінансової відповідальності; мета бюджетної відповідальності карна і превентивна [2, с. 422].

Викладену концепцію розділяє і С. С. Тележник, зазначаючи, що бюджетна відповідальність є різновидом фінансово-правової відповідальності, яка полягає у застосуванні до суб'єкта бюджетного правопорушення заходів публічного державного примусу, що полягають у накладанні на нього додаткових обов'язків, які передбачені санкцією порушеної бюджетно-правової норми, в суворо визначеному для цього процесуальному порядку [3, с. 77].

На подібних позиціях стоять також і окремі російські вчені, які з цього приводу пишуть, що необхідність дотримання бюджетної дисципліни викликала появу нового різновиду фінансово-правової відповідальності – бюджетної, а кодифікація однієї з підгалузей фінансового права, а саме бюджетної, чітко закріпила це правове явище [4, с. 54].

Наслідком цих наукових позицій є, на наш погляд, майже автоматичний висновок про те, що інститут бюджетної відповідальності є складовим елементом галузі бюджетного права, норми якого, відповідно, поширюють на нього свій регулюючий вплив. Цей інститут, як зазначається у літературі, містить норми, які визначають поняття порушення бюджетного законодавства, заходи, які застосовуються до порушників бюджетного законодавства, підстави притягнення до відповідальності, визначає коло суб'єктів та їх повноваження щодо осіб, які порушують бюджетне законодавство [5, с. 55]. Однак ми з таким висновком погодитися не можемо, вважаючи як наслідок, що питання відповідальності виходять за межі предмета бюджетного права. В обґрунтування своєї позиції наведемо такі аргументи.

Чинний Бюджетний кодекс України не містить категорії бюджетне правопорушення, а оперує терміном порушення бюджетного законодавства. Вважаємо, що подібний крок є невідповідним, оскільки укладачі кодексу добре розуміли, що далеко не у кожній галузі права може міститися інститут правопорушення. З огляду на це, ними був обраний більш широкий за змістом термін порушення бюджетного законодавства, під яким розуміється невиконання або неналежне виконання норми чи норм, зосереджених у джерелах бюджетного права.

Введенню у правовий обіг категорії бюджетне правопорушення перешкоджало щонайменше два чинники: 1) у теорії права нині визаним є існування обмеженого кола видів юридичної відповідальності, підставою кожного з яких називається відповідний галузевий вид правопорушення. Ані бюджетна відповідальність, ані бюджетне правопорушення теорії права не відомі [6, с. 205]. Не згадує про бюджетну відповідальність також і законодавець у п. 22 ч. 1 ст. 92 Конституції України, де, нагадаємо, перераховуються види юридичної відповідальності; і, по-друге, для визнання дії або бездіяльності правопорушенням необхідно, щоб вона мала чотири ознаки, якими характеризується правопорушення, а саме: протиправність, винність, суспільна шкідливість, караність [6, с. 201, 202]. Перші три ознаки, якщо аналізувати їх крізь призму Бюджетного кодексу України та визначені у ньому види порушень бюджетного законодавства, дійсно мають місце. Проте цього не можна сказати на предмет караності, оскільки Бюджетний кодекс України не встановлює покарання за порушення бюджетного законодавства. Навпаки, у ньому (ст. 121) чітко наголошено, що відповідальність за порушення бюджетного законодавства настає у цивільному, дисциплінарному, адміністративному або кримінальному порядку. Подібний підхід до реагування на порушення чинного законодавства апробований у нашій державі вже досить давно. Його суть полягає у тому, що названі види юридичної відповідальності є універсальними, оскільки за їх допомогою може здійснюватися охорона будь-яких видів правовідносин. Так, наприклад, адміністративна відповідальність застосовується на сьогоднішній день як за порушення норм адміністративного законодавства, так і за порушення норм фінансового, бюджетного, трудового тощо законодавства. З огляду на це необхідно зробити висновок, що нині немає жодних законодавчих підстав навіть для

вживання терміна «бюджетне правопорушення» на теоретичному рівні, не кажучи вже про його застосування на практиці. Що ж до тих порушень бюджетного законодавства, за які може наставати цивільна, дисциплінарна, адміністративна або кримінальна відповідальність, то вони мають вивчатися відповідними галузями права, оскільки саме до їх предмета регулювання входять питання, пов'язані з реалізацією названих видів юридичної відповідальності.

Разом з цим не можна не звернути увагу і на той факт, що за вчинення далеко не усіх видів порушень бюджетного законодавства нині передбачена цивільна, дисциплінарна, адміністративна або кримінальна відповідальність. У Бюджетному кодексі України мають місце і такі порушення, за вчинення яких передбачається застосування досить специфічних заходів впливу, які вказані у ст. 117 названого Кодексу: попередження про неналежне виконання бюджетного законодавства з вимогою щодо усунення порушення бюджетного законодавства; зупинення операцій з бюджетними коштами; призупинення бюджетних асигнувань; зменшення бюджетних асигнувань; повернення бюджетних коштів до відповідного бюджету; зупинення дії рішення про місцевий бюджет; безспірне вилучення коштів з місцевих бюджетів [7]. Деякі науковці вважають, що названі заходи впливу є особливим видом правових санкцій, наявність яких, власне, і дозволяє вести мову про існування бюджетної відповідальності [8, с. 60]. Однак ми можемо погодитися з цією позицією частково, оскільки перераховані заходи впливу хоч і несуть у собі ознаки покарання, але мають всі ознаки специфічного виду фінансово-правового покарання. Вони застосовуються не до конкретної винної особи, а фактично – до бюджетних коштів.

З огляду на це, більш обґрунтованою виглядає точка зору, що ці заходи необхідно віднести до фінансово-правових що використовуються, по-перше, для попередження порушень бюджетного законодавства (попередження про неналежне виконання бюджетного законодавства з вимогою щодо усунення порушення бюджетного законодавства); по-друге, для припинення порушень бюджетного законодавства (зупинення операцій з бюджетними коштами; призупинення бюджетних асигнувань; зменшення бюджетних асигнувань; зупинення дії рішення про місцевий бюджет); по-третє, як правовідновлювальні заходи (повернення бюджетних коштів до відповідного бюджету;

безспірне вилучення коштів з місцевих бюджетів). Так, заходи першої та другої категорії, спрямовані на попередження або припинення протиправних дій у бюджетній сфері, попередження завдання майнової шкоди суспільно-територіальним утворенням. Жодних додаткових обтяжень у разі застосування цих заходів примусу порушники бюджетного законодавства не несуть. Що ж до правовідновлювальних заходів, то, на думку А. З. Арсланбекова, 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].

Отже, зазначимо, що, на наш погляд, застосування перелічених заходів регулюється нормами бюджетного права, оскільки останні застосовуються у межах здійснення контролю за бюджетним процесом. На користь зазначеної думки свідчить також і той факт, що застосування заходів впливу за порушення бюджетного законодавства може бути здійснено лише суб'єктами бюджетного права. Таким чином, підводячи загальний підсумок, наголосимо, що

регулювання суспільних відносин, які виникають, змінюються та припиняються з приводу формування, розподілу та використання бюджетних коштів, здійснюється за допомогою норм бюджетного права. Саме через ці норми законодавець здійснює вплив на названі відносини, маючи на меті максимально повне задоволення публічних інтересів як суспільства у цілому, так і окремих громадян, які очікують на фінансове забезпечення реалізації гарантованих їм прав, свобод та законних інтересів. Використання фінансово-правових заходів впливу за порушення бюджетного законодавства надає всі підстави стверджувати про наявність бюджетної відповідальності у складі фінансово-правової.

Проте, межі правового регулювання фінансового права є рухливими, що може бути пояснено багатьма чинниками соціального, політичного, міжнародного тощо характеру. З огляду на це, перед наукою фінансового права постає завдання, пов'язане з постійним оцінюванням потреб і очікувань суспільства, соціальних груп, окремих громадян у правовому регулюванні бюджетних відносин.

Список використаних джерел

1. Іванський А. Й. Фінансова відповідальність: теоретичний аналіз : монографія / А. Й. Іванський. – О. : Юрид. л-ра, 2008. – 504 с.
2. Дічкова О. В. Відповідальність за бюджетні правопорушення, допущені на першій стадії бюджетного процесу / О. В. Дічкова // Держава і право. – Вип. 51. – 2011. – С. 422–428.
3. Теленик С. Сутність поняття «порушення бюджетного законодавства» та його співвідношення з поняттям «бюджетне правопорушення» / Сергій Теленик // Підприємництво, господарство і право. – 2008. – № 5. – С. 77–80.
4. Арсланбекова А. З. Развитие законодательства о бюджетной ответственности: некоторые проблемы / А. З. Арсланбекова // Закон и право. – 2009. – № 4. – С. 54–56.
5. Цинделиани И. А. Система бюджетного права / И. А. Цинделиани // Государство и право. – 2010. – № 5. – С. 55–60.
6. Загальна теорія держави і права : навч. посіб. / [А. М. Колодій, В. В. Копейчиков, С. Л. Лисенков та ін.] ; за ред. В. В. Копейчикова. – Стер. вид. – К. : Юрінком Інтер, 2000. – 320 с.
7. Бюджетний кодекс України // Відомості Верховної Ради України. – 2010. – № 50–51. – Ст. 572.
8. Дмитренко Е. С. Юридична відповідальність за бюджетні правопорушення: пропозиції щодо вдосконалення / Е. С. Дмитренко // Бюлетень Міністерства юстиції України. – 2010. – № 11. – С. 59–64.
9. Арсланбеков А. З. Характеристика санкций, применяемых за нарушение бюджетного законодательства / А. З. Арсланбеков // Юрист. – 2006. – № 3. – С. 27–30.

Надійшла до редколегії 04.11.2013

ГЕТМАНЕЦ О. П. БЮДЖЕТНАЯ ОТВЕТСТВЕННОСТЬ В СИСТЕМЕ ФИНАНСОВОГО ПРАВА

Исследовано место и особенности бюджетно-правовой ответственности в системе юридической ответственности. Проанализированы признаки бюджетной ответственности и сделан вывод о её общих чертах с финансово-правовой ответственностью. Определены меры воздействия за нарушение бюджетного законодательства, которые регулируются нормами бюджетного права, и основания их применения в рамках осуществления контроля за бюджетным процессом. Доказано, что применение мер воздействия за нарушение бюджетного законодательства может быть осуществлено только субъектами бюджетного права и на основании норм действующего бюджетного законодательства. Рассмотрены признаки этих мер воздействия и доказана их финансово-правовая природа как института финансово-правовой ответственности в системе видов юридической ответственности.

Ключевые слова: бюджет, бюджетное право, юридическая ответственность, финансово-правовая ответственность, нарушение бюджетного законодательства, меры воздействия за нарушение бюджетного законодательства, бюджетная ответственность.

GETMANETS O. P. BUDGETARY LIABILITY IN THE SYSTEM OF FINANCIAL LAW

The place and features of budgetary and legal liability in the system of legal liability are researched. The characteristics of budgetary liability are analyzed; a conclusion about its common traits with financial and legal liability is made. Sanctions for violating the budget legislation, which are regulated by the norms of budget law, and grounds for their implementation within realizing control over the budget process are defined. It is proved that implementation of sanctions for violating budget legislation can be realized only by the subjects of the budget law and based on the norms of current budget legislation. Features of such sanctions are considered; their financial and legal nature as an institution of financial and legal liability in the system of legal liability's types is proved.

Keywords: budget, budget law, legal liability, financial and liability, violation of budget legislation, sanctions for violating budget legislation, budgetary liability.
