

УДК 347.477
DOI

В. В. Козін
старший лейтенант поліції,
оперуповноважений 4-го відділу
Управління стратегічних розслідувань у Дніпропетровській області,
аспірант
Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ
orcid.org/0000-0003-4397-8570

ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВА ХАРАКТЕРИСТИКА ЮРИДИЧНОЇ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ ЗА ПРАВОПОРУШЕННЯ В БЮДЖЕТНІЙ СФЕРІ

Реформування фінансової системи та економіки в Україні дали поштовх створенню нового підходу до правового регулювання фінансових відносин, загалом у бюджетній сфері. У сучасних умовах сфера бюджетних правовідносин є основною з найбільш значимих серед сфер економічної діяльності.

Чітко налагоджений механізм функціонування бюджетної системи є одним із головних критеріїв будь-якої правової демократичної держави, в тому числі й сучасної України. Будь-який збій або порушення може призвести до неможливості централізувати кошти, а отже, і спричинити збій у здійсненні єдиної фінансової політики на території всієї країни.

З метою ефективного вирішення найважливіших економічних і соціальних завдань законодавство про фінансову відповідальність потребує не лише вдосконалення чи уточнення окремих норм, а й розроблення нових концептуальних підходів.

Ще багато питань у сфері бюджетних правовідносин і такої відповідальності не були досліджені науковцями та не знайшли свого закріплення в чинному законодавстві, адже дослідження проблем адміністративно-правових та фінансово-правових аспектів відповідальності за правопорушення у бюджетній сфері в Україні знаходиться на початковому етапі.

Ключовим моментом з подолання кризових явищ в економіці держави є формування правового поля в питаннях дотримання учасниками бюджетного процесу відповідного законодавства та в подальшому притягнення їх у разі порушення до відповідальності. Актуальності набувають питання у сфері бюджетного права щодо контролю і відповідальності. Стан законності в бюджетній системі держави напругу залежить від законності формування, розподілу і використання бюджетних коштів.

Завдяки існуванню інституту юридичної відповідальності (незалежно від різновиду сфери) забезпечується стабільність у державі, дотримуються гарантії, права та свободи людини і громадянина, охорона суспільства від протиправних посягань тощо. У практичній та теоретичній діяльності зазвичай виділяються такі види юридичної відповідальності: кримінальна, адміністративна, цивільно-правова, господарсько-правова, матеріальна, дисциплінарна, але останнім часом у різних самостійних та комплексних галузях права науковці почали виділяти і фінансово-правову відповідальність.

Ключові слова: бюджетна сфера, юридична відповідальність за правопорушення в бюджетній сфері, правові аспекти відповідальності.

Kozin V. V. THEORETICAL AND LEGAL CHARACTERISTICS OF LEGAL LIABILITY FOR OFFENSES IN THE BUDGETARY SPHERE

Reforms of the financial system and economy in Ukraine have given impetus to the creation of a new approach to the legal regulation of financial relations, in general in the budget sphere. In modern conditions, the sphere of budgetary legal relations is the main one of the most important among the spheres of economic activity.

A well-established mechanism for the functioning of the budget system is one of the main criteria of any legal democratic state, including modern Ukraine. Any failure or violation can lead to the inability to centralize funds, and therefore a failure to implement a common financial policy throughout the country.

In order to effectively solve the most important economic and social problems, the legislation on financial responsibility requires not only the improvement or clarification of certain rules, but also the development of new conceptual approaches.

Many other issues in the field of budgetary relations and such responsibility have not been studied by scholars and have not been enshrined in current legislation, as the study of administrative, legal and financial aspects of liability for budget violations in Ukraine is at an early stage.

The key point in overcoming the crisis in the state economy is the formation of the legal framework for compliance by participants in the budget process with the relevant legislation and further bringing them to justice in case of violation. Issues in the field of budget law regarding control and responsibility are becoming relevant. The state of legality in the budget system of the state directly depends on the legality of the formation, distribution and use of budget funds.

Due to the existence of the institution of legal responsibility (regardless of the type of sphere), stability in the state is ensured, guarantees, rights and freedoms of man and citizen, protection of society from illegal encroachments, etc. are observed. In practical and theoretical activities, the following types of legal liability are usually distinguished: criminal, administrative, civil, commercial, substantive, disciplinary, but recently in various independent and complex areas of law, scientists have begun to distinguish financial liability.

Key words: budget sphere, legal responsibility of offense in the budget sphere, legal aspects of responsibility.

Постановка проблеми. Важливим і актуальним є аналіз сутності та особливостей фінансово-правової відповідальності за порушення бюджетного законодавства (бюджетної відповідальності), що є необхідним як для теоретичної науки, так і в практичній реалізації задля забезпечення захисної функції права та стабільного функціонування системи бюджетної відповідальності в державі.

Незважаючи на численні порушення бюджетного законодавства в сучасних умовах економічної ситуації, актуального значення набуває необхідність дослідження та детального аналізу бюджетної відповідальності як різновиду фінансово-правової відповідальності.

Отже, необхідність дослідження даного питання пояснюється тим, що розроблення і теоретичне обґрунтування природи юридичної відповідальності в бюджетній сфері є важливою умовою реформування національної економічної системи, зміцнення законності й утвердження правопорядку в Україні

Аналіз публікацій. Аналізу окремих питань правового регулювання адміністративно-деліктних та фінансових відносин, зокрема й у бюджетній сфері, приділялася увага в працях вітчизняних та іноземних учених у галузях теорії держави і права, адміністративного та фінансового права, зокрема: В.Б. Авер'янова, О.Ф. Андрійко, А.І. Берлача, Л.К. Воронової, О.П. Гетманець, Е.С. Дмитренко, І.Б. Заверухи, А.Й. Іванського, А.М. Касьяненко, О.В. Кузьменко, М.П. Кучерявенка, А.О. Монаєнка, О.А. Музики-Стефанчук, О.П. Орлюк, В.Л. Оргинського, О.І. Остапенка, П.С. Пацурківського, Ю.О. Ровинського, Л.А. Савченко, І.А. Сікорської, О.А. Соколова, А.І. Суббота, С.С. Теленика, В.Д. Чернадчука, Н.Я. Якимчук та ін.

Метою статті є з'ясування сутності та природи притягнення до юридичної відповідальності за правопорушення в бюджетній сфері, визначення прогалин законодавчого регулювання зазначених відносин і надання обґрунтованих рекомендацій, спрямованих на покращення процесу притягнення до відповідальності за правопорушення в бюджетній сфері.

Виклад основного матеріалу. Станом натеper через нестабільність нормативно-правового врегулювання відносин у бюджетній сфері відбуваються динамічні зміни, а саме вноситься безліч змін та доповнень до законодавчих актів. У зв'язку з цим тимчасово створюються прогалини в законодавчому аспекті та відбувається відкрите порушення з боку суб'єктів таких правовідносини, недосконалих норм та відбувається вчинення неправомірних дій.

Юридична відповідальність за правопорушення в бюджетній сфері «має систем-

ний, міжгалузевий характер» [1], що зумовлює доцільність розгляду її за схемою: юридична відповідальність у цілому (як система) – види юридичної відповідальності (як підсистеми) – підвиди юридичної відповідальності (як елементи системи) – норма, що передбачає юридичну відповідальність (як первинний елемент) [2].

Нормативно-правову базу регулювання та відповідальності в бюджетній сфері становить низка законодавчих актів, а саме: Конституція України, норми Бюджетного кодексу (далі – БК України) та Закону про Державний бюджет України, Податковий кодекс, Закон України «Про запобігання фінансової катастрофи та створення передумов для економічного зростання в Україні», Закон України «Про відкритість використання публічних коштів», постанова Кабінету Міністрів України «Про економію державних коштів та недопущення втрат бюджету», нормативно-правові акти Кабінету Міністрів України, прийняті на підставі й на виконання Кодексу та інших законів України, нормативно-правові акти органів виконавчої влади, прийняті на підставі й на виконання Кодексу, інших законів України та нормативно-правових актів Кабінету Міністрів України, рішення про місцевий бюджет, рішення органів Автономної Республіки Крим, місцевих державних адміністрацій, органів місцевого самоврядування, прийняті відповідно до Бюджетного Кодексу і нормативно-правових актів, та інші підзаконні акти, що регулюють бюджетні відносини та відповідальність.

У теорії права відсутнє єдине розуміння юридичної відповідальності. У термінологічно-понятійних словниках юридична відповідальність розглядається як державний примус до виконання конкретних вимог права; правовідносини, в яких кожна зі сторін зобов'язана відповідати за свої вчинки перед іншою стороною, державою і суспільством [3].

У сучасних умовах спостерігається прагнення розуміти юридичну відповідальність у широкому розумінні: 1) усвідомлення своєї поведінки в правовій сфері, її наслідків і соціальної значущості (почуття обов'язку); 2) суспільні відносини, що характеризують взаємозв'язок, взаємозалежність індивіда і суспільства; 3) обов'язок суб'єкта права діяти в правових рамках. Момент виникнення юридичної відповідальності знаходиться у взаємозв'язку з правопорушенням. Серед безлічі думок, що висловлюються в літературі, виділяються дві основні думки відносно даного взаємозв'язку: розрізняють відповідальність позитивну (за майбутні дії) і негативну (ретроспективну), тобто відповідальність за дії, вже здійснені [4, с. 205].

Беручи до уваги те, що бюджетно-правова відповідальність немає чіткого визначення та трактування, ми визначимо її основні ознаки для крапцю розуміння досліджуваного питання:

– такий вид відповідальності являє собою засіб, котрий забезпечує охорону правопорядку;

– відповідальність призводить до застосування державного примусу, передбаченого ст. 117 БК;

– дана відповідальність настає за вчинення правопорушення і пов'язана із суспільним осудом, а саме: порушення, що визначені в ст. 116 БК, якими можуть бути порушення встановлених термінів подання бюджетних запитів або їх неподання, порушення вимог БК України та найпоширеніше – нецільове використання бюджетних коштів;

– вчинення такого виду правопорушення впливає на правопорушника з негативної сторони матеріального або організаційного характеру;

– відповідно до ст. 118 БК провадиться в певній процесуальній формі, тобто підставами застосування заходів впливу за порушення бюджетного законодавства є протокол про порушення бюджетного законодавства або акт ревізії та доданих до них матеріалів;

– бюджетно-правова відповідальність встановлюється лише нормативно-правовими актами, що видані Кабінетом Міністрів України, Міністерством фінансів України, Державною казначейською службою України та іншими суб'єктами публічної влади. Взагалі, бюджетно-правову відповідальність визначає один нормативно-правовий акт, яким є Бюджетний кодекс України, прийнятий Верховною Радою України 8 липня 2010 року, але відповідно до п. 8 ч. 1 статті 117 БК України окремі заходи впливу за порушення бюджетного законодавства можуть бути визначені законом про Державний бюджет України [13].

Метою розгляду юридичної відповідальності через призму різних концепцій є її визначення, оскільки визначивши, що таке юридична відповідальність, можна буде визначити природу відповідальності за порушення бюджетного законодавства, адже останнім часом почастишали дослідження відповідальності в бюджетній сфері саме через аналіз основних механізмів юридичної відповідальності [5].

На думку І.С. Самоценка і М.Х. Фарукшина, юридична відповідальність – це передусім державний примус, зміст якого полягає у примушуванні до виконання вимог права, наслідком якого є осуд діянь правопорушника державою і суспільством [6, с. 43–44].

Автори багатьох праць, серед яких С.Н. Братусь і О.Є. Лейст, вважають, що юридична відповідальність – це правовий обов'язок правопорушника зазнати заходів державного примусу. Зокрема, С.Н. Братусь у своїй роботі визначає юридичну відповідальність як реалізацію санкції юридичної норми. Юридична відповідальність розуміється ним як обов'язок, але примусово виконуваний, коли особа (громадянин або організація), на яку

цей обов'язок покладений, не виконує його добровільно [7, с. 22].

Більша частина авторів-науковців, не беручи до уваги відсутність єдиного розуміння юридичної відповідальності, дотримуються думки, що відповідальність виникає з моменту вчинення правопорушення і є юридичним зв'язком правопорушника з державою і (або) потерпілим.

Разом із тим переважна більшість науковців згодні з твердженням про те, що притягнення до відповідальності має місце в межах правовідносин, а юридичним фактом, що породжує її, є правопорушення, у зв'язку з чим відповідальність розглядають як передбачений правом наслідок правопорушення. Що стосується бюджетно-правової відповідальності, то таким юридичним фактом є порушення норм бюджетного законодавства, за яке передбачено один із видів юридичної відповідальності.

У статті 117 БК України [8] зазначено, що за порушення бюджетного законодавства до учасників бюджетного процесу можуть застосовуватися заходи впливу, які є проявом фінансово-правової відповідальності, а у статті 121 БК України [8] передбачено, що посадові особи, з вини яких допущено порушення бюджетного законодавства, несуть цивільну, дисциплінарну, адміністративну або кримінальну відповідальність згідно із законом. Тобто за вчинення порушення бюджетного законодавства можливим є притягнення до кількох видів юридичної відповідальності, що вважається ознакою системності юридичної відповідальності [2, с. 626].

Щодо цивільної відповідальності у сфері бюджетної діяльності, то вона полягає передусім у відшкодуванні завданої шкоди (як державі, так і окремим фізичним чи юридичним особам) посадовими особами учасника бюджетного процесу. Відповідно до ч. 1 статті 1166 ЦК України [9] майнова шкода, завдана неправомірними рішеннями, діями чи бездіяльністю особистим немайновим правам фізичної або юридичної особи, а також шкода, завдана майну фізичної або юридичної особи, відшкодовується в повному обсязі особою, яка її завдала. Відповідно ж до ч. 22 1 статті 1174 ЦК [9] України шкода, завдана фізичній або юридичній особі незаконними рішеннями, діями чи бездіяльністю посадової особи органу державної влади, органу влади Автономної Республіки Крим або органу місцевого самоврядування під час здійснення нею своїх повноважень, відшкодовується державою, Автономною Республікою Крим або органом місцевого самоврядування незалежно від вини цієї особи.

Для прикладу слід розглянути справу № 310/66/14-ц за позовом Управління праці та соціального захисту населення виконкому Бердянської міської ради до ОСОБА_5,

ОСОБА_3 про відшкодування шкоди. З матеріалів справи стало відомо, що Управління праці та соціального захисту населення виконавчого комітету Бердянської міської ради звернулось до суду із вказаним позовом, посилаючись на те, що в жовтні 2012 року ОСОБА_5 під час виконання службових обов'язків унаслідок порушення постанови Кабінету Міністрів України від 22.02.2006 року №187 та наказу Міністерства праці та соціальної політики від 25.12.1997 року № 42 було видано путівку на безоплатне санаторно-курортне лікування військовослужбовцю в/ч 3033 ОСОБА_6, чим завдано матеріальну шкоду державі в розмірі 4977 грн. Завдання матеріальної шкоди було виявлено в листопаді 2013 року під час систематизації документів щодо забезпечення санаторно-курортним лікуванням ветеранів війни, інвалідів за період 2010–2013 рр. [10].

За результатами розгляду справи суд виніс рішення стягнути з ОСОБА_5 на користь Управління праці та соціального захисту населення виконкому Бердянської міської ради у відшкодування матеріальної шкоди 4977 грн, притягнувши її таким чином до цивільної відповідальності.

На думку А.М. Касьяненка, дисциплінарна відповідальність фізичних осіб за порушення бюджетного законодавства настає, як правило, якщо за відповідні порушення не передбачено адміністративну чи кримінальну відповідальність [11, с. 79]. Бувають випадки притягнення до дисциплінарної відповідальності посадових осіб, коли до них уже застосовано заходи інших видів відповідальності. У процесі дослідження цивільної справи № 554/2066/14-ц стало відомо, що в лютому 2014 року позивач звернувся з позовом до суду, мотивуючи свої вимоги тим, що на підставі п. 1 ч. 1 ст. 41 КЗпП України розпорядженням голови Полтавської ОДА його було незаконно звільнено з посади. Так, незаконність його звільнення полягає в тому, що голова Полтавської ОДА не наділений повноваженнями вирішувати питання з прийняття таких рішень. Окрім цього, він не скоював будь-яких порушень, пов'язаних з нецільовим використанням бюджетних коштів [12].

Судом постановлено рішення відмовити в задоволенні позову.

Висновки. Отже, в даній статті проаналізовано сутність та правову природу притягнення до юридичної відповідальності за правопорушення в бюджетній сфері.

У статті досліджено загальні характеристики юридичної відповідальності за правопорушення в бюджетній сфері та окреслено види такої відповідальності. Проаналізовано концепції юридичної відповідальності та відзначено доцільність аналізу юридичної відповідальності за правопорушення у бюджетній сфері за

схемою: юридична відповідальність загалом (як система) – види юридичної відповідальності (як підсистеми) – підвиди юридичної відповідальності (як елементи системи) – норма, що передбачає юридичну відповідальність (як первинний елемент).

Отже, можна сказати, що поняття «юридична відповідальність за правопорушення в бюджетній сфері» складають приписи законодавчих норм, фінансово-правова, адміністративна, кримінальна, цивільна та дисциплінарна відповідальності, які є, так би мовити, підсистемами даного виду відповідальності.

Також підсумуємо, що бюджетно-правова відповідальність як підвид юридичної відповідальності характеризується такими ознаками: такий вид відповідальності являє собою засіб, котрий забезпечує охорону правопорядку; відповідальність призводить до застосування державного примусу, передбаченого ст. 117 БК; дана відповідальність настає за вчинення правопорушення і пов'язана із суспільним осудом, а саме: порушення, що визначені вст.116БК, якимиможутьбутипорушеннявстановлених термінів подання бюджетних запитів або їх неподання, порушення вимог БК України та найпоширеніше – нецільове використання бюджетних коштів; вчинення такого виду правопорушення впливає на правопорушника з негативного боку матеріального або організаційного характеру; відповідно до ст. 118 БК провадиться в певній процесуальній формі. Тобто підставами застосування заходів впливу за порушення бюджетного законодавства є протокол про порушення бюджетного законодавства або акт ревізії та доданих до них матеріалів; бюджетно-правова відповідальність устанавлюється лише нормативно-правовими актами, що видані Кабінетом Міністрів України, Міністерством фінансів України, Державною казначейською службою України та іншими суб'єктами публічної влади. Взагалі, бюджетно-правову відповідальність визначає один нормативно-правовий акт, яким є БК України, прийнятий Верховною Радою України 8 липня 2010 року, але відповідно до п. 8 ч. 1 статті 117 БК України окремі заходи впливу за порушення бюджетного законодавства можуть бути визначені законом про Державний бюджет України.

На жаль, вищевказаних ознак замало, щоб визнати бюджетно-правову відповідальність як самостійний вид відповідальності, але дослідження та вивчення даного питання не закінчується, і надалі буде відбуватися вдосконалення та реформування як теоретичної основи галузі відповідальності в бюджетній сфері, так і практичної сторони.

Література

1. Кучерявенко М.П., Білінський Д.О., Дмитрик О.О. *Фінансове право : підручник ; за ред. д-ра юрид. наук, проф. М.П. Кучерявенка*. Харків : Право, 2013. С. 94.
2. Хачатуров Р.Л., Липинский Д.А. *Общая теория юридической ответственности : монография*. Санкт-Петербург : Издательство Р. Асланова «Юридический центр Пресс», 2007. С. 625.
3. Головатий М.Ф., Панасик М.Б. *Соціальна політика і соціальна робота: Термінологічно-понятійний словник*. Київ, 2005. С. 71.
4. *Загальна теорія держави і права / А.М. Колодій та ін.* Київ, 2000. 317 с.
5. Теленик С.С. *Особливості казначейського контролю у сфері виконання місцевих бюджетів в Україні. Форум права*. 2011. № 1. С. 1012–1017. URL: <http://www.nbuv.gov.ua/e-journals/FP/2011-1/11tcebvu.pdf>
6. Самощенко И.С., Фарукшин М.Х. *Ответственность по советскому законодательству*. Москва, 1971. 260 с.
7. Братусь С.Н. *Юридическая ответственность и законность*. Москва : Юрид. лит., 1976. 145 с.
8. *Бюджетний кодекс України : Закон України від 8 липня 2010 року № 2456-VI / Верховна Рада України. Відомості Верховної Ради України*. 2010. № 50–1. Ст. 572.
9. *Цивільний кодекс України від 16 січня 2003 року. Відомості Верховної Ради України*. 2003. № 40–44. Ст. 356.
10. Рішення Бердянського міськрайонного суду Запорізької області у справі № 310/66/14-ц від 3 квітня 2014 року. Реєстраційний номер судового рішення в ЄДРСР – 43323030. URL: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/43323030>
11. Касьяненко А.М. *Фінансова відповідальність за порушення бюджетного законодавства : дис ... к.ю.н : 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право»*. Ірпінь, 2015. 209 с.
12. Рішення Октябрського районного суду м. Полтави у справі № 554/2066/14-ц від 24 лютого 2015 року. Реєстраційний номер судового рішення в ЄДРСР – 43057609. URL: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/43057609>
13. *Юридична відповідальність за порушення податкового законодавства : монографія / за ред. В.П. Кононець*. Дніпро : «Ліра», 2017. 140 с.