

Віктор ЧЕРНАДЧУК,
кандидат юридичних наук,
доцент, завідувач кафедри цивільно-правових дисциплін
та банківського права юридичного факультету
Державного вищого навчального закладу
«Українська академія банківської справи НБУ»

ПРАВОВІДНОСИНИ БЮДЖЕТНОЇ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ

Ключові слова: бюджетне правопорушення, бюджетно-правова відповідальність, управління суб'єкт, стягнення, нормативно-правові акти, бюджетні кошти.

На завершальному етапі бюджетно-правової відповідальності відбувається її реалізація. Шляхом підтвердження рішенням управненого суб'єкта спеціального правового статусу правопорушника, набутого ним внаслідок здійснення бюджетного правопорушення, на правопорушника накладається додаткове зобов'язання, через що він зазнає несприятливих наслідків (стягнень, заходів), визначених відповідним рішенням.

На відміну від правовідносин фінансової відповідальності [1] правовідносини бюджетної відповідальності недостатньо висвітлені в юридичній літературі, хоча на окремі проблемні питання відповідальності за бюджетні правопорушення звертали увагу В.І. Антипов, М.В. Карасьова, Ю.О. Крохіна, НА Саттаровата інші.

Метою цієї статті є аналіз стану правового регулювання відносин у частині реалізації рішень управнених суб'єктів щодо застосування стягнень (заходів) за порушення бюджетного законодавства, з'ясування особливостей структури та змісту правовідносин бюджетної відповідальності, а також визначення поняття відповідальності бюджетних правовідносин.

Порядок накладення стягнень за бюджетне правопорушення загалом викладено у ст. 124 Бюджетного кодексу України (далі - БК України) [2]. Цією статтею визначено органи та коло посадових осіб, що мають пра-

во застосовувати стягнення (заходи) за порушення бюджетного законодавства, зазначені в статтях 117-120, 122 БК України; визначено підставу прийняття рішення про накладення стягнення; строк набуття чинності цього рішення. Більш докладно процедура накладення кожного виду стягнення регулюється нормативно-правовими актами Кабінету Міністрів України, Міністерства фінансів України та Державного казначейства України, які деталізують положення БК України, встановлюючи окремий порядок за кожним стягненням.

Управненим суб'єктом правовідносин бюджетної відповідальності є держава в особі уповноважених органів, наділених відповідною компетенцією, перелік яких подається у гл. 18 БК України. Управнений суб'єкт має не лише право застосовувати заходи (стягнення) за порушення бюджетного законодавства, а й наділений контрольними функціями щодо перевірки інформації про усунення бюджетного правопорушення. Пунктом 10 Порядку зупинення операцій з бюджетними коштами [3] передбачено, що рішення про відновлення цих операцій, затверджене відповідним розпорядженням, приймається уповноваженим органом, який віддав розпорядження щодо зупинення операцій з бюджетними коштами, або установою вищого рівня на підставі доповідної записки посадової особи уповноваженого органу, чи інформації про усу-

нення бюджетного правопорушення. Відповідно до п. 9 Порядку призупинення бюджетних асигнувань [4] за результатами отриманої інформації про усунення бюджетного правопорушення та підтверджуючих документів Міністр фінансів України, Міністр фінансів Автономної Республіки Крим, керівник місцевого фінансового органу, голова виконавчого органу міської, селищної, сільської ради, який прийняв рішення про призупинення бюджетних асигнувань, приймає рішення про відновлення бюджетних асигнувань. Тим самим забезпечується реалізація не лише відновлювальної та обмежувальної функцій, а й контроль за реалізацією цих функцій та трансформацією бюджетно-деліктних відносин у регулятивні бюджетні правовідносини.

Іншим суб'єктом правовідносин є правопорушник, на якого покладається обов'язок зазнати несприятливих наслідків у вигляді тимчасових обмежень бюджетних видатків. Так, зокрема, Порядком призупинення бюджетних асигнувань передбачено, що бюджетні асигнування призупиняються в обсязі, що дорівнює 50 відсоткам асигнувань, затверджених у плані асигнувань розпорядника бюджетних коштів за скороченою економічною класифікацією видатків бюджету на період від одного до трьох місяців, за винятком асигнувань на оплату праці (1110)*, нарахувань на заробітну плату (1120) та трансфертів населенню (1340). Порядком зупинення операцій з бюджетними коштами передбачено, що зупиненню підлягають усі операції з бюджетними коштами на рахунках розпорядників та (або) одержувачів бюджетних коштів, за винятком сплати податків і зборів (обов'язкових платежів), інших платежів до бюджетів і державних цільових фондів (у тому числі пені, фінансової санкції); виконання рішень органів, яким відповідно до закону надано право стягнення коштів); операцій зі здійснення видатків, які передбачені за кодами економічної класифікації видатків 1110 (у тому числі 1111, 1112, 1113), 1120, 1340 (у тому числі 1341, 1342, 1343).

* Тут і далі: код економічної класифікації видатків.

Відповідно до ч. 3 ст. 124 БК України рішення про накладення заходу стягнення за бюджетне правопорушення набирає чинності з дня його підписання і підлягає негайному виконанню. Однак підзаконними нормативно-правовими актами, що регулюють порядок застосування заходів стягнення, «негайне виконання» визначається по-різному, що зумовлено особливостями наслідків застосування цих заходів. Так, у випадку прийняття рішення про зупинення операцій з бюджетними коштами орган Державного казначейства не пізніше наступного робочого дня після отримання розпорядження зупиняє відповідні операції. Отже, можна вести мову про таку особливість бюджетних правовідносин відповідальності, як наявність третього суб'єкта цих правовідносин - виконавця, яким є орган Державного казначейства. У випадку прийняття рішення про призупинення бюджетних асигнувань, бюджетні асигнування призупиняються з 1-го числа місяця, наступного за датою прийняття такого розпорядження. Це пояснюється тим, що розпорядження є підставою для внесення змін до помісячного розпису асигнувань загального фонду бюджету (плану асигнувань із загального фонду бюджету відповідного розпорядника бюджетних коштів) шляхом перенесення бюджетних асигнувань на наступні періоди. Таким чином, у другому випадку також ідеться про негайне виконання розпорядження шляхом здійснення певних дій щодо внесення змін до помісячного розпису, а саме обмеження бюджетних асигнувань здійснюється з першого числа наступного місяця, що зумовлено технологією бюджетних асигнувань.

У правовідносинах бюджетної відповідальності на правопорушника покладається обов'язок надати інформацію управненому суб'єкту про усунення бюджетного правопорушення та докази підтвердження його усунення, тобто здійснюється контроль за усуненням бюджетного правопорушення. За результатами аналізу отриманої інформації та документів, що підтверджують її достовірність, управнений суб'єкт приймає рішення про відновлення попереднього стану правопорушника і, таким чином, охоронні

бюджетні правовідносини трансформуються в регулятивні бюджетні правовідносини. Отже, правовідносини бюджетної відповідальності пронизані бюджетно-контрольними правовідносинами, завдяки чому забезпечується контроль з боку управненого суб'єкта бюджетних правовідносин за усуненням бюджетного правопорушення, його негативних наслідків для бюджетної діяльності. Надається оцінка виконання приписів розпорядження, і, як наслідок, робиться висновок про стан виправлення бюджетних правовідносин та трансформації охоронних в регулятивні бюджетні правовідносини.

У правовідносинах бюджетної відповідальності об'єктом є не поведінка (дії), їх результати, а стягнення (заходи), з якими саме пов'язана реалізація прав та обов'язків суб'єктів, їхні дії та взаємодія в цьому процесі. Такі стягнення (заходи) визначені у статтях 117-120, 122 БК України. Об'єкт-дію інколи помилково ототожнюють з юридичним фактом - підставою виникнення бюджетних правовідносин. Але оскільки правопорушення є підставами для застосування заходів (санкцій) і одночасно породжують правовідносини відповідальності, вони є юридичними фактами. Якщо поняття «підстава юридичної відповідальності» та «юридичний факт» за своєю суттю тотожні, то об'єкт-дія на відміну від них не може передувати бюджетним правовідносинам. Об'єктом-дією можуть бути лише дії, які здійснюються у відповідності з правами та обов'язками суб'єктів бюджетних правовідносин і не можуть збігатися з юридичними фактами.

Бюджетне правопорушення як юридичний факт є підставою для виникнення індивідуально визначеного правовідношення провадження у справі про бюджетне правопорушення. Результат його - прийняття індивідуального акта застосування санкції бюджетно-правової норми, що є підставою для виникнення правовідношення бюджетної відповідальності. Його особливість полягає у тому, що в межах зазначеного правовідношення реалізується примусовий вплив на поведінку правопорушника. Конкретне правовідношення бюджетної відпові

дальності є формою примусової реалізації санкції відповідної бюджетно-правової норми, яка встановлює стягнення (заходи) за порушення бюджетного законодавства.

Специфіка правовідносин бюджетної відповідальності полягає в тому, що в їх межах здійснюється застосування оперативно-бюджетних санкцій (заходів впливу). В них праву держави в особі відповідних органів щодо застосування заходів кореспондується обов'язок правопорушника зазнати цих заходів, привести свою діяльність у відповідність до бюджетно-правових норм, не допускаючи в подальшому порушень бюджетного законодавства. Такий правовий зв'язок саме й утворює зміст правовідносин бюджетної відповідальності та, матеріалізуючись в подальшому через дії суб'єктів, набуває свого втілення, зумовлюючи стан відповідальності.

Об'єкт правовідносин відповідальності повинен відповідати певним вимогам. Цей об'єкт має бути єдиним як для управненого, так і для зобов'язаного суб'єкта бюджетних правовідносин, тобто він повинен одночасно бути об'єктом і права, і обов'язку. В подальшому поведінка (дії) суб'єктів, пов'язана з цим об'єктом, має співвідноситися як взаємодія (протиправній дії протиставляється протидія, здійснена на законних підставах) - реакція держави в особі управнених державних органів або посадових осіб. Таким єдиним об'єктом, що має двосторонній характер стосовно прав та обов'язків суб'єктів, є оперативно-бюджетні санкції (заходи впливу), через які й виникає правовий зв'язок між суб'єктами правовідносин бюджетної відповідальності, що має прояв в діях цих суб'єктів. Для управненого суб'єкта - це дії щодо притягнення до відповідальності, а для зобов'язаного - це дії щодо зазнання відповідальності.

Розглядаючи оперативно-бюджетні санкції (заходи впливу) як об'єкт правовідносин бюджетної відповідальності, вважаємо, що вони виступають як явища дійсності, з приводу яких і у зв'язку з якими між суб'єктами (управнена особа - зобов'язана особа) виникають конкретні правові зв'язки у вигляді взаємодії прав та обов'язків. Визнання міри

покарання (оперативно-бюджетних санкцій, заходів впливу) об'єктом правовідносин бюджетної відповідальності не суперечить природі правовідносин.

Отже, правовідносини бюджетної відповідальності можна визначити як владні індивідуалізовані бюджетні правовідносини, що виникають між управненим 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 управненого суб'єкта - обов'язки застосувати несприятливі правообмеження, передбачені санкцією бюджетно-правової норми.

Список використаних джерел:

1. Мусаткина М.В. Правоотношение финансовой ответственности: понятие и содержание / М.В. Мусаткина//Правоведение. - 2006. - №3. - С. 100-107.
2. Бюджетный кодекс Украины // Відомості Верховної Ради України. - 2001. - №№ 37, 38. - Ст. 189.
3. Порядок зупинення операцій з бюджетними коштами. Затверджений наказом Державного казначейства України від 18 листопада 2002 року № 213 // Офіційний вісник України. - 2002. - № 44. - Ст. 2027.
4. Порядок призупинення бюджетних асигнувань. Затверджений наказом Міністерства фінансів України від 15 травня 2002 року № 319 // Офіційний вісник України. - 2002. - № 23. - Ст. 1137.

Виктор ЧЕРНАДЧУК

ПРАВОВІДНОСИНИ БЮДЖЕТНОЇ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ

Резюме

Розглянуто окремі аспекти структури та змісту правовідносин бюджетної відповідальності, стан правового регулювання, надано визначення поняття правовідносин бюджетної відповідальності.

Виктор ЧЕРНАДЧУК

ПРАВООТНОШЕНИЯ БЮДЖЕТНОЙ ОТВЕТСТВЕННОСТИ

Резюме

Рассмотрены отдельные аспекты структуры и содержания правоотношений бюджетной ответственности, состояние правового регулирования, дано определение понятия правоотношений бюджетной ответственности.

Viktor CHERNADCHUK

LEGAL RELATIONSHIPS OF BUDGETARY RESPONSIBILITY

Summary

Some aspects of structure and content of legal relationships of budgetary responsibility, state of budgetary responsibility legal regulation are examined, the definition of legal relationship of budgetary responsibility proposed.