

В. Д. Чернадчук, канд. юрид. наук, доц., завідувач кафедри цивільно-правових дисциплін та банківського права ДВНЗ “Українська академія банківської справи Національного банку України”

ПРАВОВА ПРИРОДА СТЯГНЕНЬ ЗА ПОРУШЕННЯ БЮДЖЕТНОГО ЗАКОНОДАВСТВА

У статті розглянуто правову природу заходів стягнення за порушення бюджетного законодавства, проведено їх класифікацію, виявлено особливості і запропоновано їх визначати оперативно-бюджетними санкціями.

Ключові слова: бюджетне законодавство, відповідальність, заходи впливу, оперативно-бюджетні санкції, санкція, стягнення, суб'єкт.

Постановка проблеми. Заходами стягнення за бюджетні правопорушення, передбаченими Бюджетним кодексом України, є: призупинення бюджетних асигнувань (ст. 117 БК України); зупинення операцій з бюджетними коштами (п. 2 ч. 1 ст. 118 БК України); зменшення асигнувань розпорядникам бюджетних коштів на суму коштів, що витрачені не за цільовим призначенням (ч. 1 ст. 119 БК України); обов'язкове повернення коштів, отриманих у вигляді субвенції до відповідного бюджету (ч. 2 ст. 119 БК України); призупинення дії рішення про місцевий бюджет протягом місяця з дня його прийняття з одночасним зверненням до суду (ст. 122 БК України).

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Теоретичні питання відповідальності за порушення бюджетного законодавства дедалі частіше привертають увагу вчених-правознавців. Окремих проблем відповідальності за порушення бюджетного законодавства торкалися в своїх працях М. В. Карасьова, Д. А. Лапинський, А. М. Нікітін та інші вчені. Але значне коло питань щодо відповідальності за порушення бюджетного законодавства потребують подальшого дослідження, узагальнення та розвитку. Найбільш гострі суперечки виникли серед вчених-правознавців з приводу класифікації юридичної відповідальності, особливо при спробах віднести ту чи іншу передбачену законом санкцію до загальновідомих видів юридичної відповідальності або виділити новий, окремий її вид. Так, наприклад, Д. М. Лук'янець зазначає, що досить часто серед вітчизняних дослідників зустрічається погляд, згідно з яким юридична відповідальність, до якої притягаються різноманітні суб'єкти і яка має ознаки адміністративної, належить до окремого виду, відмінного від адміністративної відповідальності [1, с. 35].

Мета статті – дослідження правової природи заходів стягнення за бюджетні правопорушення, які передбачені ст. 117-120, 122 БК України, з'ясування їх особливостей, класифікація та уточнення окремих питань застосування термінології.

Виклад основного матеріалу. Відповідно до Закону України “Про застосування реєстраторів розрахункових операцій у сфері торгівлі, громадського харчування та послуг” фінансова санкція – грошова сума, що стягується за порушення вимог цього закону з суб'єктів підприємницької діяльності за місцем їх реєстрації до відповідного місцевого бюджету [2].

У Законі України “Про порядок погашення зобов'язань платників податків перед бюджетами та державними цільовими фондами” застосовується термін “штрафна санкція”, який ототожнюється із терміном “штраф” [3]. Згідно з зазначеним законом штрафною санкцією (штрафом) є плата у фіксованій сумі або у вигляді відсотків від суми податкового зобов'язання (без урахування пені та штрафних санкцій), яка справляється з платника податків у зв'язку з порушенням ним правил оподаткування, визначених відповідними законами. Характеризуючи зміст санкцій за податкові правопорушення, М. П. Кучерявенко зазначає, що необхідно мати на увазі, що нею є фактично штраф, тому, вважає науковець, потребує уточнення визначення штрафної санкції, надане у Законі України “Про порядок погашення зобов'язань платників податків перед бюджетами та державними цільовими

фондами”. Аналізуючи зміст п. 17.1 ст. 17 Закону України, М. П. Кучерявенко зазначає, що мова йде про конкретні грошові суми, які мають зараховуватися до того бюджету, до якого вони мають бути перерахованими [4, с. 576]. Термін “фінансова санкція” застосовується в нормативно-правових актах Державної податкової адміністрації України, ототожнюючись із термінами “штрафна санкція” та “штраф”. Зокрема, Інструкцією про порядок нарахування та погашення пені за платежами, що контролюються органами державної податкової служби, штрафна (фінансова) санкція (штраф) визначається як плата у фіксованій сумі або у вигляді відсотків від суми податкового зобов’язання (без урахування пені та штрафних санкцій), яка справляється з платника податків у зв’язку з порушенням ним правил оподаткування, визначених відповідними законами та іншими нормативно-правовими актами [5].

Під фінансово-правовими санкціями слід розуміти передбачені фінансово-правовими нормами засоби державного примусу, що покладають на правопорушника додаткові обтяження у вигляді фінансової пені або штрафів [6, с. 183-184]. Узагальнюючи наведені положення, фінансовою санкцією можна вважати грошовий платіж за порушення законодавства, що стягується до відповідного бюджету. Однак, аналізуючи правову природу стягнень (заходів) за порушення бюджетного законодавства, передбачених ст. 117-120, 122 БК України [7], можна виділити ознаки, які відрізняють їх від фінансових санкцій і дозволяють об’єднати у відокремлену групу – бюджетні санкції.

По-перше, зазначені стягнення застосовуються тільки за здійснене бюджетне правопорушення. Однак бюджетне правопорушення може бути підставою виникнення й інших видів охоронних правовідносин, зокрема адміністративних або кримінальних, що є цілком виправданим, оскільки призначення цих правовідносин полягає у забезпеченні нормального існування інших, в тому числі й бюджетних, правовідносин. Санкції інших галузей права, що застосовуються за бюджетне правопорушення, будучи спрямованими на забезпечення нормального існування та розвитку регулятивних бюджетних правовідносин, передбачені іншими галузями права. Охоронні адміністративні, кримінальні, цивільні та інші види охоронних правовідносин є гарантією дотримання бюджетної дисципліни та законності у бюджетній сфері. Стягнення (заходи) за порушення бюджетного законодавства передбачені Бюджетним кодексом України і застосовуються виключно в межах охоронних бюджетних правовідносин уповноваженими суб’єктами цих правовідносин.

По-друге, стягнення (заходи) за порушення бюджетного законодавства, передбачені санкціями бюджетно-правових норм, мають наслідком тимчасові обмеження грошового характеру або дії рішення про місцевий бюджет. Санкція фінансово-правової норми, як зазначає Л. К. Воронова, містить вказівку на невиконання для її порушника наслідки. До порушників фінансової дисципліни застосовуються і специфічні засоби – фінансові, зокрема, до бюджетних установ – повне або часткове закриття бюджетних асигнувань [6, с. 67]. Санкції фінансово-правової норми за своєю сутністю є економічно-юридичними (майновими), бо невиконання, небажаність передбачуваних ними заходів полягає у зменшенні майнової сфери правопорушника через його грошові фонди та кошти [8, с. 45]. На перший погляд уявляється, що і стягнення (заходи) за порушення бюджетного законодавства здійснюють фінансовий вплив та зменшують майнову сферу правопорушника, яким є розпорядник або одержувач бюджетних коштів. Однак бюджетні кошти перераховуються розпорядникам тільки на фінансування видатків, які передбачені актом про бюджет. Розпорядниками бюджетних коштів є бюджетні установи в особі їх керівників, які уповноважені на отримання бюджетних асигнувань, прийняття бюджетних зобов’язань та здійснення видатків з бюджету на виконання функцій своєї установи. Призначення бюджету полягає у фінансовому забезпеченні виконання завдань і функцій, які здійснюються органами державної влади та місцевого самоврядування. Санкції (заходи) є тимчасовими позбавленнями або обмеженнями грошового чи нормативного характеру.

Застосування таких заходів як призупинення бюджетних асигнувань, зупинення операцій з бюджетними коштами, зменшення асигнувань розпорядникам асигнувань на суму коштів, що витрачені не за цільовим призначенням, зупинення операцій з бюджетними коштами

має на меті, як і фінансові санкції позбавлення (обтяження) майнового (грошового) характеру до правопорушника, але на відміну від фінансових, грошові кошти замість перерахування з рахунку правопорушника до бюджету, не виділяються з бюджету або виділяються з обмеженнями. З іншого боку, обмеження бюджетного фінансування має наслідком обмеження виконання функцій бюджетної установи, які є частиною функцій суспільно-територіального утворення і, в кінцевому рахунку, обмеження задоволення публічних потреб. Звертає увагу той факт, що за винні дії або бездіяльність правопорушника, яким є розпорядник бюджетних коштів – бюджетна установа в особі керівника, несе відповідальність в тому числі й кінцевий споживач бюджетних послуг, яким є певна частина населення.

Певний науковий інтерес викликає ст. 122 БК України, якою встановлено відповідальність органів місцевого самоврядування за порушення бюджетного планування. У разі порушення вимог Бюджетного кодексу України та закону про Державний бюджет України щодо формування місцевого бюджету в частині делегованих повноважень Кабінету Міністрів України надається право протягом місяця з дня прийняття рішення про обласний бюджет, бюджет Автономної Республіки Крим чи міст Києва та Севастополя призупиняти дію цього рішення з одночасним зверненням до суду. Таке ж право надається Голові Ради Міністрів Автономної Республіки Крим, голові обласної, Київської та Севастопольської міських державних адміністрацій стосовно районного та міського (міст обласного та республіканського Автономної Республіки Крим значення), а також голові районної державної адміністрації, голові виконавчого органу міської (міста обласного чи республіканського Автономної Республіки Крим значення) стосовно сільського, селищного чи районного у місті бюджету в частині державних делегованих повноважень. Якщо сільська, селищна, районна в місті рада прийняла рішення про бюджет з порушенням Конституції України, Бюджетного кодексу України та закону про Державний бюджет України, ігноруючи вимоги компетентних органів (управлених суб'єктів) про приведення цих рішень у відповідність із законом, то повноваження зазначених рад можуть бути достроково припинені відповідно до ст. 78 Закону України “Про місцеве самоврядування в Україні” [9], тобто порушення встановленого порядку бюджетного планування в частині делегованих державних повноважень має наслідком настання конституційно-правової відповідальності. Призупинення дії рішення про місцевий бюджет не є фінансовою санкцією, хоча може мати негативні фінансові наслідки, якщо на підставі рішення суду рішення про місцевий бюджет буде визнане незаконним, то до прийняття нового рішення про місцевий бюджет буде здійснюватися бюджетне фінансування з обмеженнями, передбаченими ст. 79 БК України. Тому призупинення дії рішення про місцевий бюджет як реакція держави в особі центральних або місцевих органів виконавчої влади на неправомірні дії місцевої ради є заходом впливу, що може мати несприятливі фінансово-правові або конституційно-правові наслідки. За своєю правовою природою призупинення рішення про місцевий бюджет, не будучи фінансовою санкцією, є заходом впливу на управленого суб'єкта прийняття рішення про місцевий бюджет, що може мати як фінансово-правові (обмеження бюджетного фінансування до прийняття нового рішення про місцевий бюджет) або конституційно-правові наслідки (дострокове припинення повноважень місцевої ради). Враховуючи можливість негативних конституційно-правових наслідків уявляється, що призупинення дії рішення місцевої ради можна вважати заходом впливу, який сприятиме бюджетній правотворчості на місцевому рівні в частині делегованих державою повноважень.

Підсумовуючи наведене, уявляється можливим визнати передбачені Бюджетним кодексом України санкції стягненнями, які є заходами впливу за порушення бюджетного законодавства. Такі заходи впливу є передбаченими санкціями бюджетно-правових норм тимчасовими обмеженнями бюджетного фінансування видатків або дії рішення про місцевий бюджет за порушення бюджетного законодавства. З метою забезпечення термінологічної єдності та враховуючи особливості так званих “стягнень”, пропонується замінити термін „стягнення” у главі 18 Бюджетного кодексу України на термін “заходи

впливу”, хоча термін заходи застосовується у назві ст. 118 БК України, а в самій же статті йдеться про вчинення уповноваженим суб’єктом дій щодо розпорядників та одержувачів бюджетних коштів, якими є, зокрема, зупинення операцій з бюджетними коштами.

По-третє, вказані стягнення застосовуються до правопорушника уповноваженими суб’єктами, яким надане таке право Бюджетним кодексом України. Такими суб’єктами є Міністерство фінансів України, Державне казначейство України, органи Державної контрольно-ревізійної служби, місцеві фінансові органи, голови виконавчих органів міських міст районного значення, селищних та сільських рад, головні розпорядники бюджетних коштів, а стосовно призупинення дії рішення про місцевий бюджет – Кабінет Міністрів України, Голова Ради Міністрів Автономної Республіки Крим, голови обласної, Київської та Севастопольської міських державних адміністрацій, голова районної адміністрації, голова виконавчого органу міської (міста республіканського Автономної республіки Крим та міст обласного значення) ради. Усі зазначені суб’єкти є учасниками бюджетного процесу.

По-четверте, стягнення (заходи) реалізуються в процесуальній позасудовій формі, що передбачено ст. 124 БК України. Однак недоліком Бюджетного кодексу України є неврегульованість порядку застосування заходів впливу за порушення бюджетного законодавства, оскільки у ст. 124 БК України визначено лише суб’єктів притягнення, підставу застосування заходів впливу та набуття чинності рішення про їх застосування. Порядок застосування заходів регламентується підзаконними нормативно-правовими актами, зокрема Порядком призупинення бюджетних асигнувань (затверджений наказом Міністерства фінансів України від 15.05.2002 № 319), Порядком зупинення операцій з бюджетними коштами (затверджений наказом Державного казначейства України від 18.11.2002 № 213), Порядком зменшення бюджетних асигнувань та повернення коштів у разі нецільового використання бюджетних коштів у поточному чи минулому роках (затверджений постановою Кабінету Міністрів України від 13.10.2006 № 492).

Особливість застосування заходів впливу за порушення бюджетного законодавства полягає в тому, що суб’єктами притягнення є визначені Бюджетним кодексом України органи державної виконавчої влади або органи місцевого самоврядування в особі їх керівників, суб’єктами, що притягаються, є як бюджетні установи, так і одержувачі бюджетних коштів, які не є бюджетними установами, але отримують бюджетні кошти.

Оскільки заходи впливу за порушення бюджетного законодавства мають односторонній характер і застосовуються уповноваженою особою безпосередньо в позасудовому порядку, то вони мають оперативний характер. Оперативний характер заходів впливу полягає також і у можливості дострокового відновлення дії бюджетних асигнувань, відновлення бюджетних операцій у випадку усунення бюджетного правопорушення. Підставою відновлення є інформація про усунення бюджетного правопорушення.

Односторонній характер застосування уповноваженою особою заходів впливу визначає і специфічний характер гарантій їх правильного застосування. У зв’язку з цим важливого значення набувають наступні два моменти. По-перше, різноманітний та багато в чому їх індивідуальний характер, породжений специфікою регулювання бюджетних відносин, що передбачає необхідність чіткого визначення в кодексі специфічних та багато в чому індивідуальних умов та меж їх застосування. По-друге, з метою забезпечення їх правомірного застосування уповноваженою особою, ст. 125 Бюджетного кодексу України надане право особі, що притягується до відповідальності у випадку необґрунтованого застосування до неї заходів впливу, оскаржити таке застосування в органі, що прийняв рішення про застосування заходів впливу або в судовому порядку.

Застосування уповноваженим суб’єктом заходів стягнення спричиняє невігідні наслідки для розпорядника або одержувача коштів. На перший погляд, це зближує їх з цивільно-правовими санкціями, але між ними існує суттєва відмінність. Якщо застосування цивільно-правових санкцій тягне за собою безпосередні та невідворотні наслідки для зобов’язаної особи, то застосування заходів впливу, передбачених главою 18 БК України, при необхідній позитивній реакції на них з боку розпорядника або одержувача може і не мати невігідних

наслідків або суттєво зменшити їх негативний вплив. Так, ст. 117 БК України передбачено, що у разі несвоєчасного або неповного подання звітності про виконання бюджету уповноважений орган призупиняє бюджетне асигнування, а після усунення порушень – відновлює.

Особливе призначення заходів впливу у бюджетному процесі зумовлене наступним. Хоча вони і пов'язані з невиконаними майновими (грошовими) наслідками для порушника приписів бюджетного законодавства, але їх призначенням є спонукання розпорядника або одержувача бюджетних коштів до належного виконання покладених на нього обов'язків. А тому їх основною функцією є забезпечення належного виконання приписів бюджетного законодавства.

Внаслідок встановлення Бюджетним кодексом України певної чисельності заходів впливу за порушення бюджетного законодавства виникає потреба в їх групуванні. На нашу думку, уявляється доцільним об'єднати їх у дві групи.

Перша група – це заходи впливу, пов'язані із прямим (безпосереднім) впливом на фінансовий стан розпорядника або одержувача бюджетних коштів. Такими є заходи, що пов'язані із частковим впливом на фінансовий стан (зменшення бюджетних асигнувань та повернення коштів у разі нецільового використання бюджетних коштів, призупинення бюджетних асигнувань), та заходи, пов'язані із повним впливом на фінансовий стан правопорушника (зупинення операцій з бюджетними коштами).

Друга група – це заходи впливу, пов'язані з виконанням уповноваженим суб'єктом певних дій, наслідком яких не є прямий (безпосередній) вплив на фінансовий стан розпорядника або одержувача бюджетних коштів. Таким заходом є призупинення дії рішення про місцевий бюджет у випадку порушення вимог Бюджетного кодексу та закону про Державний бюджет щодо формування бюджету в частині делегованих державних повноважень

Висновки. Підсумовуючи наведені міркування, на нашу думку, можна вести мову про оперативний характер цих заходів, що дає підстави визначити їх як оперативно-бюджетні санкції (заходи впливу), оскільки вони є заходами оперативного впливу на розпорядників і одержувачів бюджетних коштів, які порушують приписи чинного бюджетного законодавства. Під оперативно-бюджетними санкціями (заходами впливу) слід розуміти передбачені Бюджетним кодексом України такі юридичні заходи правоохоронного (попереджувального, припиняючого і обмежувального) характеру, які застосовуються до розпорядників та одержувачів бюджетних коштів безпосередньо уповноваженим суб'єктом (Міністерством фінансів України, Державним казначейством України, органами Державної контрольно-ревізійної служби, місцевими фінансовими органами, головами виконавчих органів міських міст районного значення, селищних та сільських рад, головними розпорядниками бюджетних коштів тощо) з метою відновлення та встановлення режиму законності у бюджетній діяльності, дотримання бюджетної дисципліни учасниками бюджетного процесу.

Список літератури

1. Лук'янець Д. М. Інститут адміністративної відповідальності: проблеми розвитку : монографія / Д. М. Лук'янець – К. : Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького НАН України, 2001. – 260 с.
2. Про застосування реєстраторів розрахункових операцій у сфері торгівлі, громадського харчування та послуг : [закон України: офіц. текст: станом на 1 січня 2007 року] // Відомості Верховної Ради України – 2001. – № 7. – Ст. 34.
3. Про порядок погашення зобов'язань платників податків перед бюджетами та державними цільовими фондами : [закон України: офіц. текст: станом на 1 січня 2007 року] / Відомості Верховної Ради України. – 2001. – № 10. – Ст. 44.
4. Кучерявенко Н. П. Курс налогового права. В 6 т. Т. 3: Учение о налоге / Н. П. Кучерявенко. – Х. : Легас; Право, 2005. – 600 с.
5. Про затвердження Інструкції про порядок нарахування та погашення пені за платежами, що контролюються органами державної податкової служби : наказ Державної податкової адміністрації України від 11 червня 2003 року. № 290 // Офіційний вісник України. – 2003. – № 27. – Ст. 1347.
6. Воронова Л. К. Фінансове право України: підручник / Л. К. Воронова. – К. : Прецедент; Моя книга. – 2006. – 448 с.
7. Бюджетний кодекс України: станом на 15 березня 2007 р. – Х. : Одіссей, 2007. – 104 с.

8. Орлюк О. П. Фінансове право : підручник / О. П. Орлюк – К. : ЮрінкомІнтер, 2003. – 528 с.
9. Про місцеве самоврядування в Україні : [закон України: офіц. текст: станом на 1 січня 2007 року] // Відомості Верховної Ради України. – 1997. – № 24. – Ст. 170.

Summary

The article deals with some aspects of the financial assents for contravene of the budget law and the state of legal regulation. The definition of the legal relations of the budget assents.

Отримано 23.07.2008

Чернадчук, В.Д. Правова природа стягнень за порушення бюджетного законодавства [Текст] / В.Д. Чернадчук // Правовий вісник Української академії банківської справи. – 2008. – № 1. – С. 50-54.