

ФІНАНСОВІ САНКЦІЇ ЯК ЗАХОДИ ВПЛИВУ ЗА ПОРУШЕННЯ БЮДЖЕТНОГО ЗАКОНОДАВСТВА

Гетманець О.П.

доктор юридичних наук, доцент
Навчально-науковий інститут права, економіки та соціології
Харківського національного університету внутрішніх справ

Складовою організаційно-правової концепції державного контролю в бюджетному процесі є відповідальність за порушення бюджетного законодавства, яка складається із запобігання бюджетним правопорушенням, виправлення помилок у бюджетному процесі й відшкодування збитків, які внаслідок правопорушень має держава, органи місцевого самоврядування і, як наслідок, населення країни. Отже, бюджетний контроль має результативний зміст тільки за наявності механізму відповідальності за бюджетні правопорушення, який передбачає використання відповідних заходів впливу.

Порушення бюджетного законодавства, які визначаються в ст. 116 Бюджетного кодексу України (далі – БКУ), для подолання негативних наслідків і недопущення вчинення в майбутньому потребують відповідних заходів примусу в спеціальному виді, що визначено нормами БКУ як заходи впливу. До заходів впливу за порушення бюджетного законодавства належать: попередження про неналежне виконання 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, безспірно вилучення коштів з місцевих бюджету тощо (ст. 117 БКУ) [1]. Отже, вказані заходи впливу за порушення бюджетного законодавства, крім попередження, по суті, є матеріальним, грошовим покаранням для учасників бюджетного процесу. Академік Л.К. Воронова зазначає, що санкція фінансово-правової норми містить вказівку на міру невігідних для її порушників наслідків, що виражається в застосуванні спеціального фінансового впливу (пеня, штраф, призупинення фінансування, закриття поточних рахунків тощо) [2]. У науці фінансового права існує думка, яку ми поділяємо, що фінансово-правова відповідальність – це застосування в установленому законом порядку до порушників фінансово-правових норм особливих заходів державного примусу – фінансових санкцій, пов'язаних з додатковими обтяженнями майнового характеру [3]. Таким чином, вказані в БКУ заходи впливу за порушення

бюджетного законодавства можна розглянути як фінансові санкції, які виконують правоохоронну й каральну функції фінансово-правової відповідальності в бюджетному контролі.

Мета статті – на підставі сучасних досліджень науки фінансового права та практики бюджетної діяльності проаналізувати визначені законодавством заходи впливу за порушення бюджетного законодавства й надати докази, які характеризують їх як фінансові санкції, що використовуються для притягнення до фінансово-правової відповідальності, як виду юридичної відповідальності в реалізації завдань бюджетного контролю.

В юридичній літературі наявна думка, яку ми поділяємо, щодо економічних заходів впливу за результатами контрольної діяльності, які є ефективними за умови доповнення їх заходами примусу [4; 5]. Застосування заходів примусу за бюджетні правопорушення встановлюються нормами гл. 18. "Відповідальність та заходи впливу за вчинені порушення бюджетного законодавства" БКУ, проте процедура застосування примусових заходів за бюджетні правопорушення регламентується підзаконними нормативно-правовими актами. Удосконалення бюджетного контролю шляхом визначення в БКУ видів бюджетних правопорушень за стадіями бюджетного процесу та видами юридичної відповідальності за них – це надання права їх використання контролюючими суб'єктами, що надає бюджетному контролю системності й результативності в здійсненні державного контролю в бюджетному процесі.

Характерні риси фінансових санкцій, які можна визначити, виходячи з практики їх застосування, такі: грошовий зміст, або матеріальне обмеження, що виникає при застосуванні заходу; сфера застосування – порушення в системі державних публічних фінансів; підстави застосування і процедура, що визначаються нормами фінансового права. Визначені в БКУ і в інших нормативно-правових актах заходи впливу за порушення бюджетного законодавства, такі як призупинення бюджетних асигнувань, зупинення операцій з бюджетними коштами, повернення субвенцій, призупинення дії рішення про місцевий бюджет мають таку саму правову природу, що й інші вказані

фінансові санкції, і застосовуються як заходи відповідальності до учасників бюджетного процесу за вчинені бюджетні правопорушення. Адміністративні стягнення за бюджетні правопорушення характеризуються персоналізацією, тому не відповідають ознакам фінансово-правової відповідальності, але фінансові санкції у виді стягнень використовуються як специфічний захід юридичної відповідальності при притягненні до адміністративної або кримінальної відповідальності.

Розгляд ознак фінансово-правової відповідальності приводить А.Й. Іванського до висновку: "...фінансово-правові санкції застосовуються відповідно до норм фінансового впровадження, яке регламентується податковими, банківськими та іншими нормами" [6].

Отже, заходи, передбачені в БКУ, тобто притягнення до юридичної відповідальності у виді призупинення бюджетних асигнувань, зупинення операцій з бюджетними коштами, відшкодування матеріальних збитків, повернення субвенцій при їх нецільовому використанні, зупинення рішення про місцевий бюджет застосовуються за бюджетні правопорушення, регламентуються нормами фінансового та бюджетного законодавства, мають грошовий зміст, спрямовані на захист фінансових інтересів держави, тобто мають усі риси фінансових санкцій.

Оскільки визначені риси свідчать про наявність фінансових санкцій у виді застосування заходів фінансового примусу до юридичних і фізичних осіб, які вчинили бюджетне правопорушення, остільки притягнення до юридичної відповідальності в цих умовах можна вважати притягненням до фінансово-правової відповідальності за бюджетні правопорушення з метою охорони інтересів громадян і держави, що є одним із завдань бюджетного контролю.

Із цього положення, як і з інших щодо визначення сутності санкції фінансово-правової норми, що містяться в дослідженні А.Й. Іванського [6], можливо зробити висновок, що санкція фінансово-правової норми має самостійне та особливе правове значення як засіб впливу, що використовується при притягненні до відповідальності за порушення у фінансово-бюджетних відносинах. До цих особливостей можна віднести те, що санкція фінансово-правової норми містить спеціальні фінансові заходи примусу до порушників. Для підкреслення значення цього заходу поняття "санкція фінансово-правової норми" використовується у фінансовому праві як поняття "фінансова санкція". "Фінансові санкції – це примусові заходи, передбачені фінансово-правовими нормами, що покладають на правопорушників додаткові обтяження у вигляді фінансової пені й штрафів", – визначають фахівці науки фінансового права М.В. Карасьова та Ю.А. Крохін [7].

Вважається сумнівним висновок А.Й. Іванського щодо думки О.Н. Горбунової, яку ми поділяємо. "Санкції фінансово-правових норм, як правило указують на заходи фінансового впливу за порушення приписів держави у сфері фінансів. Це пеня, штраф, закриття бюджетних кредитів, застосування кредитних санкцій банком тощо", – визначає О.Н. Горбунова. А.Й. Іванський пише: "Зазначена дослідниця безпідставно змішує безпосередньо фінансово-правові санкції та санкції за порушення в певних сферах (наприклад, бюджетній)" [5]. Отже, санкції за порушення в певних сферах, а мова в наведеній цитаті йде про фінансову сферу, і є фінансово-правовими, які застосовуються в усіх ланках фінансової системи.

На нашу думку, доцільно в чинному нормативно-правовому акті з бюджетного контролю, тобто в БКУ, упорядкувати види фінансових санкцій за бюджетні правопорушення, що й надасть фінансово-правовій відповідальності системних ознак. Видається доречним розглянути штраф і пеню як заходи, що не визначені в БКУ, але застосовуються за бюджетні правопорушення. Наприклад, за невиконання вимог щодо бухгалтерського обліку бюджетних коштів.

Визначення штрафу як санкції за порушення в системі оподаткування встановлюється Законом України "Про порядок погашення зобов'язань платників податків перед бюджетами та державними цільовими фондами" від 21.12.2000 р. № 2181. Штрафна санкція (штраф) – це 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.

Застосування фінансових санкцій за бюджетні правопорушення не може вважатися результативним підсумком бюджетного контролю без відшкодування збитків, завданих бюджету. Збитки, які внаслідок незаконних дій підконтрольних суб'єктів або контролюючих суб'єктів були завдані бюджету, підлягають відшкодуванню за рішенням суду.

Процедура застосування фінансових заходів за бюджетні правопорушення залишається також не врегульованою БКУ й іншими нормативно-правовими актами. Не встановлено право притягнення до відповідальності за бюджетні правопорушення на підставі довідки (акта) про перевірку, що як метод контролю передбачено ст. 26 БКУ. На практиці процедура притягнення до відповідальності за бюджетні правопорушення здійснюється на підставі протоколу про бюджетне правопорушення або акта ревізії та доданих до нього документів. Зміст усіх цих документів також не визначено. Важливо в документі, який складається за наслідками перевірки або ревізії, визначити вид бю-

джетного правопорушення, обсяг бюджетних коштів, які охоплені бюджетним правопорушенням, та заходи стягнення за нього, тобто враховувати наслідки вчинення бюджетного правопорушення.

Доцільно для організації бюджетного контролю на принципах об'єктивності, професійності й незалежності визначити окремою статтею БКУ відповідальність за виконання власних контролюючих повноважень у бюджетному процесі не тільки органів Державного казначейства України, як це визначено в ст. 123 БКУ, а й інших органів спеціалізованого бюджетного контролю, тобто Рахункової палати, Міністерства фінансів України, Державної контрольно-ревізійної служби, а також посадових осіб, керівників цих органів.

Принципи публічності та прозорості, гласності, взаємодії контролюючих суб'єктів між собою і з правоохоронними органами в бюджетному контролі виконують найважливіше завдання, тому що будь-яка діяльність у бюджетному процесі взагалі і в контроль зокрема потребують відкритості, вільного доступу громадян, партій, профспілок, суспільних організацій тощо. І тому потрібним вважається впровадження в БКУ норми, яка визначає обов'язок контролюючих суб'єктів оприлюднювати інформацію про результати контрольних дій у засобах масової інформації.

Висновки. Вивчення вказаних особливостей застосування заходів впливу за порушення бюджетного законодавства приводить до висновку, що відповідальність як складова бюджетного контролю характеризується наявністю таких ознак:

- підставами притягнення до відповідальності є бюджетне правопорушення, яке виникає внаслідок порушення норм бюджетного законодавства, тобто охоплює бюджетний процес;
- суб'єктами притягнення до відповідальності є органи державного фінансового контролю, в розпорядженні яких визначаються заходи за бюджетні правопорушення і процедура їх застосування;
- реалізується шляхом застосування заходів матеріального, грошового характеру, тобто фінансових санкцій;
- застосування адміністративних заходів приводить до додаткових обтяжень майнового характеру;
- заходи матеріального покарання за бюджетне правопорушення застосовуються до юридичних і фізичних осіб, винних у їх вчиненні;
- притягнення до відповідальності за бюджетні правопорушення здійснюється на підставі норм фінансово-бюджетного законодавства;
- процедура застосування заходів за бюджетні правопорушення відрізняється від інших юридичних процедур притягнення до відповідальності й може здійснюватися на підставі акта ревізії або протоколу про бюджетне правопорушення.

Визначені ознаки свідчать про наявність заходів впливу, які мають риси, притаманні фінансовій санкції і які в науці фінансового права вважають елементом, що характеризує фінансово-правову відповідальність як вид юридичної відповідальності, що застосовують до учасників бюджетного процесу за порушення бюджетного законодавства.

Для подолання негативної практики в бюджетному процесі, запобігання та подолання бюджетних правопорушень на підставі вищевикладеного можна зробити висновки про такі шляхи вдосконалення бюджетного контролю:

- визначення видів бюджетних правопорушень відповідно до стадій бюджетного процесу й видів юридичної відповідальності за них;
- обґрунтування видів юридичної відповідальності за бюджетні правопорушення;
- встановлення права Рахункової палати на застосування фінансових санкцій, які визначені в БКУ, як заходи, що застосовуються за бюджетні правопорушення;
- визначення відповідальності контролюючих органів і посадових осіб, які їх очолюють, за неналежне виконання своїх обов'язків (крім органів Державного казначейства, така відповідальність не передбачена в БКУ).

Отже реалізація механізму бюджетного контролю потребує подальшого організаційно-правового забезпечення на основі вдосконалення видів юридичної відповідальності за порушення бюджетного законодавства.

Література

1. Бюджетний кодекс України від 08.07.2010 р. № 2456-VI [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.nau.kiev.ua/druk.php>.
2. Воронова Л.К. Финансовое право / Л.К. Воронова, Н.П. Кучерявенко. – Х. : Легас, 2003. – 436 с.
3. Карасева М.В. Финансовое право : краткий учебный курс / М.В. Карасева, Ю.А. Крохина. – М. : НОРМА, 2003. – 210 с.
4. Іванова І.М. Система відповідальності учасників бюджетного процесу в Україні потребує змін / І.М. Іванова // Фінансовий контроль. – 2008. – № 1. – С. 17–23.
5. Іванський А.Й. Фінансова-правова відповідальність: теоретичний аналіз : монографія / А.Й. Іванський. – О. : Юридична література, 2008. – 504 с.
6. Другова Ю.В. Ответственность за нарушение бюджетного законодательства / Ю.В. Другова // Журнал російського права. – 2003. – № 3. – С. 18–26.
7. Карасева М.В. Финансовое право. Общая часть : учебник / М.В. Карасева. – М. : Юрист, 1999. – 256 с.
8. Про порядок погашення зобов'язань платників податків перед бюджетами та державними цільовими фондами : Закон

Гетманець О.П. Фінансові санкції як заходи впливу за порушення бюджетного законодавства

Анотація. Притягнення порушників бюджетного законодавства до відповідальності потребує застосування заходів впливу, які надають бюджетному контролю результативності, тобто виконують каральну функцію права й відшкодовують збитки державі, що притаманно фінансовим санкціям як елементу фінансово-правової відповідальності.

Ключові слова: бюджетний контроль, учасники бюджетного процесу, бюджетне законодавство, порушення бюджетного законодавства, фінансові санкції, відповідальність, заходи впливу, примус, економічні заходи.

Гетманец О.П. Финансовые санкции как меры влияния за нарушения бюджетного законодательства

Аннотация. Привлечение нарушителей бюджетного законодательства к ответственности нуждается в применении мер воздействия, которые придают бюджетному контролю результативности, то есть выполняют функцию права и возмещают убытки государству, что присуще финансовым санкциям, как элементам финансово-правовой ответственности.

Ключевые слова: бюджетный контроль, участники бюджетного процесса, бюджетное законодательство, нарушение бюджетного законодательства, финансовые санкции, ответственность, меры воздействия, принуждение, экономические меры.

Hetmanets O. Financial approvals as measures of influencing for violations of budgetary legislation

Annotation. In the article it is certain that bringing in of violators of budgetary legislation to responsibility needs application of measures influences which give budgetary control some effectiveness, that execute a function right and make an amends the state, that inherently to financial approvals as elements of financially and legal responsibility.

Key words: budgetary control, participants of budgetary process, budgetary legislation, violation of budgetary legislation, financial approvals, responsibility, measures of influence, compulsion, economic measures