

УДК 347.73

*Шутлів Дмитро Сергійович,
здобувач кафедри фінансового права,
Університет Державної фіскальної служби України*

ПРАВОВІДНОВЛЮВАЛЬНІ ЗАХОДИ ПРИМУСУ У БЮДЖЕТНО-ПРАВОВОМУ РЕГУЛЮВАННІ

У статті автор досліджує такий різновид заходів примусу як правовідновлювальні. Розкрито зміст категорії «правовідновлювальні заходи», визначено їх ознаки. Також автор акцентує увагу на особливостях правовідновлювальних заходів у бюджетно-правовому регулюванні. Досліджено систему таких заходів як елемента бюджетно-правового примусу (зменшення бюджетних асигнувань, повернення бюджетних коштів до відповідного бюджету, безспірне вилучення коштів з місцевих бюджетів). Розкрито порядок застосування зменшення бюджетних асигнувань, повернення бюджетних коштів до відповідного бюджету.

Ключові слова: примусові заходи, правовідновлювальні заходи, зменшення бюджетних асигнувань, повернення бюджетних коштів до відповідного бюджету, безспірне вилучення коштів з місцевих бюджетів.

Постановка проблеми. У сучасній правовій науці державний примус пов'язується із застосуванням відповідальності, однак система примусових заходів, які можуть застосовуватись до правопорушників є розгалуженою. Не є виключенням і галузеве регулювання, зокрема, бюджетно-правове. Враховуючи специфіку бюджетних відносин та їх значущість для життєдіяльності суспільства, важливою видається проблема встановлення та реалізації ефективно діючої системи державного примусу у бюджетній сфері.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Методологічною основою дослідження стали праці таких вітчизняних та іноземних науковців, як В. Бабаєва, Д. Бахраха, С. Євдокимова, Б. Закаряна, А. Іванова, А. Каплунова, С. Комарова, М. Макарейка, В. Серьогіної, В. Тимченка та ін.

Постановка завдання. Метою нашого дослідження є визначення критеріїв та змісту право відновлювальних засобів примусу у бюджетно-правовому регулюванні.

Виклад основного матеріалу дослідження. На наш погляд, найбільш змістовною видається класифікація заходів примусу за функціональним критерієм на: а) попереджувальні (превентивні); б) правовідновлюючі; в) правоприпиняючі; г) юридичну відповідальність [17, с. 82-83; 1, с. 20-22] або ж заходи, спрямовані на правоприпинення, відновлення та покарання [4, с. 26-30]. Найбільш дискусійними з точки зору науковців в цій класифікації є правовідновлювальні заходи, й досі не висловлено однозначного підходу щодо існування відновлювальних заходів як самостійної групи заходів державного примусу. Деякі вчені відносять правовідновлювальні заходи до самостійного виду заходів державного, в тому числі фінансово-правового, примусу [11, с. 357; 10; 16], інші вважають таке виокремлення недоцільним. З урахуванням цього, метою цієї статті є дослідження змісту, виявлення основних характеристик, а також специфіки застосування правовідновлювальних заходів примусу у бюджетно-правовому регулюванні.

Розглядаючи правовідновлювальні заходи в як складову фінансово-правового примусу, М. Б. Разгільдієва вказує, що вони «направлені на відшкодування збитків або на відновлення попереднього, існуючого до порушення правового стану речей» [16, с.257].

Вбачається, що в цій ситуації доцільно говорити про відновлення існуючого до порушення правового становища відповідних суб'єктів.

Не вдаючись до характеристики право відновлювальних заходів, А. І. Каплунов зауважує, що за їх допомогою або поновлюється порушене суб'єктивне право, або відшкодовуються збитки, завдані правопорушенням [9, с. 10-11]. Більш широко трактує правовідновлення С. В. Євдокимов. На думку вченого, правовідновлення як форма державного примусу є самостійним способом та реальною гарантією забезпечення прав і свобод суб'єкта. Соціально-правове призначення право відновлювальних заходів полягає у відшкодуванні завданих збитків правопорушенням (або іншими діями), відновленні порушеного правового стану суб'єкта, нейтралізації негативних наслідків від невиконання покладених обов'язків [6, с. 27].

Схоже визначення пропонує і М. В. Макарейко, який вважає правовідновлення мірою захисту суб'єктивних прав і юридичних обов'язків, соціально-правове призначення якого полягає в тому, щоб відшкодувати шкоду, заподіяну правопорушенням чи іншими діями законним інтересам чи правам особи або нейтралізувати ці наслідки. Відтак, головним призначенням цього заходу примусу є захист права, що належить уповноваженій особі, відновлення його майнових та інших інтересів [12]. На наш погляд, захист та охорона прав, закріплених правовою нормою, виступає метою примусу в цілому, а отже має місце і при застосуванні правовідновлювальних заходів. Однак, перш за все, йдеться про відновлення правового становища конкретних суб'єктів.

У цьому контексті необхідно констатувати ототожнення правовідновлювальних заходів із заходами захисту. Так, В. К. Бабаєв, В. М. Баранов надають таке визначення: «заходи захисту» (відновлення) – різновид правового примусу, що являє собою діяльність із забезпечення виконання юридичного обов'язку, захисту права [2, с. 158]. Д. Н. Бахрах також акцентує увагу на ідентичності заходів захисту і правовідновлювальних заходів, вказуючи їх загальну мету – відшкодування завданих збитків та відновлення попереднього стану речей [3, с. 190-191]. На наш погляд, категорія «засоби захисту» є більш широкою за змістом і включає в себе не лише правоідновлювальні заходи, а й інші заходи примусу. Оскільки метою заходів захисту є усунення перешкод для нормального розвитку відповідних правовідносин.

Виваженою вбачається позиція Б. Н. Закаряна, який пропонує розкривати зміст правовідновлення через його характеристики. Зокрема, йдеться про те, що: а) правовідновлення виступає особливою формою правозастосування; б) використовується у разі порушення прав і законних інтересів суб'єкта правовідносин з метою їх активного захисту і відновлення останніх; в) покладається на компетентні органи публічної влади та їх посадові особи; г) полягає у примусовому виконанні покладеного, але належним чином не виконаного юридичного обов'язку і реалізації (відновленні) кореспондуючого такому обов'язку права і законного інтересу суб'єкта правовідносин, в інтересах якого відбувається правовідновлення; д) відбувається шляхом застосування передбачених правовідновлювальними санкціями правових норм правовідновлювальних заходів державного примусу [7, с. 33-34].

Досліджуючи правопоновлювальні заходи податково-правового примусу, визначає їх специфічні характеристики й А. М. Тимченко. На переконання вченого, вони застосовуються для забезпечення виконання проігнорованого обов'язку [8, с. 104] і спрямовані на примусове виконання вже існуючого обов'язку, але не виконаного добровільно; такі заходи не передбачають додаткових обтяжень і не містять суспільного осуду поведінки порушника правової норми; такі заходи спрямовані головним чином на відновлення прав уповноваженої особи, а саме держави та територіальних громад як

власників грошових коштів, охороняють їх інтереси, тобто переслідують саме правовідновлювальні цілі. На перший план при застосуванні правовідновлювальних заходів висувається не правопорушник, а особа, права якої порушені [6, с.109]; метою правовідновлювальних заходів є відновлення порушеного суб'єктивного права у повному обсязі його первісного (до порушення) стану, що відбивається в усуненні негативних наслідків, їх відшкодуванні, а також компенсації понесених збитків [18, с. 132]. Як вбачається, такі характеристики повною мірою відображають суть правовідновлювальних заходів і можуть застосовуватись для бюджетно-правового регулювання. На підставі викладеного, правовідновлювальні заходи бюджетно-правового примусу як сукупність заходів, застосування яких передбачено нормами бюджетного права, що реалізуються певним способом до суб'єкта бюджетних правовідносин, яким порушено бюджетно-правові норми з метою відшкодування заподіяної матеріальної шкоди і відновлення порушеного права держави і територіальних громад, як власників публічних коштів, у повному обсязі.

Зазначимо, що правовідновлювальні заходи у бюджетно-правовому регулюванні є різними. Із всієї сукупності примусових заходів, які можуть застосовуватись за порушення бюджетного законодавства (бюджетного правопорушення) [5, ст. 117], до правовідновлювальних належать: а) повернення бюджетних коштів до відповідного бюджету; б) зменшення бюджетних асигнувань; в) безспірне вилучення коштів з місцевих бюджетів. Проаналізуємо деякі з них.

Зменшення бюджетних асигнувань – захід впливу, який застосовується за: 1) нецільове використання бюджетних коштів; 2) здійснення видатків бюджету чи надання кредитів з бюджету без встановлених бюджетних призначень або з їх перевищенням всупереч Бюджетному кодексу України чи закону про Державний бюджет України; 3) здійснення видатків на утримання бюджетної установи одночасно з різних бюджетів всупереч Бюджетному кодексу України чи закону про Державний бюджет України.

Підставою для зменшення бюджетних асигнувань є протокол про порушення бюджетного законодавства або акт ревізії, в якому зафіксовано факт вчинення розпорядником бюджетних коштів у поточному чи минулих роках одного із вказаних порушень бюджетного законодавства. Відповідно до п. 4 Порядку складання Протоколу за порушення бюджетного законодавства та форми Протоколу за порушення бюджетного законодавства: наказ Міністерства фінансів України від 15 листоп. 2010 р. № 1370, протокол складається у двох примірниках, підписується посадовою особою, яка його склала та керівником відповідного органу й реєструється в такому органі в день складання. Перший примірник залишається в органі, посадова особа якого склала протокол, а другий – передається на строк до двох робочих днів з дня отримання для викладу пояснень та підписання керівником органу, установи, організації, підприємства, де вчинене порушення бюджетного законодавства.

Після цього контролюючий орган протягом 10 робочих днів з дати підписання протоколу про таке правопорушення або реєстрації акта ревізії подає до Міністерства фінансів України (місцевого фінансового органу, головного розпорядника коштів відповідного бюджету) протокол про порушення бюджетного законодавства або засвідчену підписом керівника контролюючого органу копію акта ревізії, що скріплений печаткою такого органу. У разі, якщо до акта ревізії наявні заперечення (зауваження), такі документи подаються з дати надання письмового висновку щодо таких заперечень чи зауважень [13, п. 4]. Разом з копією акта ревізії контролюючим органом подається довідка про порушення бюджетного законодавства, а також копії документів, що підтверджують

сам факт порушення бюджетного законодавства (рахунки, платіжні доручення, накладні) [15, п. 5].

Одночасно з поданням вказаних документів керівник контролюючого органу приймає рішення про зупинення операцій з бюджетними коштами розпорядника бюджетних коштів, який вчинив порушення бюджетного законодавства. В цій ситуації передбачається можливість застосування ще одного, окремого заходу впливу за порушення бюджетного законодавства (п. 2 ч.1 ст. 117 Бюджетного кодексу України). При цьому вказаний захід є додатковим в межах зменшення бюджетних асигнувань. Порядок зупинення операцій з бюджетними коштами деталізовано у Постанові Кабінету Міністрів України від 19 січня 2011 р. № 21.

Після надходження відповідних документів Міністр фінансів (керівник місцевого фінансового органу або головний розпорядник коштів відповідного бюджету) приймає рішення про зменшення бюджетних асигнувань у поточному бюджетному періоді чітко визначеному розпоряднику бюджетних коштів. Таке рішення приймається за кодами економічної класифікації видатків бюджету, класифікації кредитування бюджету та відповідною бюджетною програмою (кодами тимчасової класифікації видатків та кредитування місцевих бюджетів), за якими встановлено порушення бюджетного законодавства, крім бюджетних асигнувань за захищеними видатками відповідного бюджету.

У випадку вчинення порушення бюджетного законодавства за захищеними видатками бюджету, а також, якщо на момент прийняття рішення про зменшення бюджетних асигнувань обсяг невикористаних бюджетних асигнувань за відповідними кодами економічної класифікації видатків бюджету та класифікації кредитування бюджету та бюджетною програмою (кодами тимчасової класифікації видатків та кредитування місцевих бюджетів) недостатній для зменшення бюджетних асигнувань, рішення про зменшення бюджетних асигнувань приймається за іншими кодами економічної класифікації видатків бюджету та класифікації кредитування бюджету за такою чи іншою бюджетною програмою (кодами тимчасової класифікації видатків та кредитування місцевих бюджетів) [13, абз. 2 п. 8].

Щодо можливості зменшення бюджетних асигнувань за іншою бюджетною програмою у разі недостатності обсягу невикористаних бюджетних асигнувань, на наш погляд, це питання видається дискусійним. Відповідно до п. 4. ч.1 ст. 2 Бюджетного кодексу України, бюджетна програма являє собою сукупність заходів спрямованих на досягнення єдиної мети, завдань та очікуваного результату, визначення та реалізацію яких здійснює розпорядник бюджетних коштів відповідно до покладених на нього функцій. Як вбачається, для фінансування кожної бюджетної програми виділяється відповідний обсяг грошових коштів і надаються права відповідному розпоряднику бюджетних коштів щодо реалізації таких заходів. Такі кошти повинні використовуватись для досягнення мети, заявленої у конкретній бюджетній програмі. З урахуванням цього видається нелогічно зменшувати бюджетних асигнувань за іншою бюджетною програмою. У такому разі доцільно застосовувати інший захід впливу за порушення бюджетного законодавства.

Видається позитивним закріплення особливостей зменшення бюджетних асигнувань за фактом правопорушення за спеціальним фондом бюджету. За загальним правилом, у випадку встановлення факту порушення бюджетного законодавства за спеціальним фондом відповідного бюджету рішення про зменшення бюджетних асигнувань приймається за загальним фондом. У той же час, якщо розпорядник бюджетних коштів утримується виключно за рахунок коштів спеціального фонду відповідного бюджету, то рішення про зменшення бюджетних асигнувань у такому

випадку приймається за бюджетними асигнуваннями спеціального фонду бюджету відповідного рівня [13, абз. 3 п. 8]. Таким чином, при здійсненні порушення бюджетного законодавства за спеціальним фондом відповідного бюджету зменшення бюджетних асигнувань може відбуватися як за загальним фондом, так і за спеціальним. У першому випадку йдеться про змішане фінансування, у другому – фінансування виключно за рахунок коштів спеціального фонду.

Після аналізу всіх необхідних документів уповноважений орган або приймає рішення про зменшення бюджетних асигнувань, або ні. У разі прийняття такого рішення інформується Казначейство України, його територіальний орган, який здійснює обслуговування розпорядника бюджетних коштів, та контролюючий орган, за документами якого прийнято таке рішення, протягом двох робочих днів з дати його прийняття. Якщо рішення про зменшення бюджетних асигнувань не приймається, письмово інформується відповідний контролюючий орган з обґрунтуванням причин протягом зазначеного строку.

Наведене свідчить про те, що застосування зменшення бюджетних асигнувань не лише сприяє припиненню протиправної поведінки відповідного розпорядника бюджетних коштів, а й спрямоване на поновлення існуючого до вчинення правопорушення, правового становища відповідних суб'єктів.

Другим правовідновлювальним заходом примусу у бюджетних відносинах є повернення бюджетних коштів до відповідного бюджету. Особливості його застосування закріплено у Постанові Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку повернення бюджетних коштів до відповідного бюджету в разі їх нецільового використання» від 22 груд. 2010 р. № 1163 [14]. Для його застосування необхідна наявність фактичної та документальної підстав. Фактична – нецільове використання бюджетних коштів, зокрема, нецільове використання субвенцій та коштів, наданих одержувачам бюджетних коштів. Документальною підставою виступає : 1) акт ревізії, складений органом за дотриманням бюджетного законодавства, в якому зафіксовано факт нецільового використання субвенції / бюджетних коштів розпорядником або їх одержувачем; 2) вимога про повернення бюджетних коштів до відповідного бюджету [14].

Вищевказаною Постановою Кабінету Міністрів України передбачено окремі процедури реалізації досліджуваного примусового заходу для розпорядників та одержувачів бюджетних коштів. Зазначимо найсуттєвіші відмінності. По-перше, *різний суб'єктний склад*. При нецільовому використанні субвенції – це відповідний розпорядник бюджетних коштів; орган Казначейства України, який обслуговує конкретного розпорядника бюджетних коштів; фінансовий орган, що забезпечує виконання бюджету; місцевий орган виконавчої влади чи орган місцевого самоврядування; контролюючий орган. У випадку нецільового використання коштів, наданих розпоряднику бюджетних коштів – це одержувач бюджетних коштів, розпорядник бюджетних коштів, орган Казначейства України, Мінфін, контролюючий орган.

По-друге, відрізняється й правова природа грошових коштів, за рахунок яких задовольняється вимога про повернення бюджетних коштів. Зокрема, при поверненні коштів, отриманих як субвенція, вимога задовольняється відповідним розпорядником самостійно за рахунок бюджетних коштів (або за рахунок коштів, отриманих як субвенція, або ж таке «джерело» визначає розпорядник за погодженням із головним розпорядником бюджетних коштів) [14, абз. 1 п. 5]. Одержувач, який використав грошові кошти не за цільовим призначенням, задовольняє вимогу за рахунок власних (не бюджетних коштів).

По-третє, наслідки несвоєчасного виконання такої вимоги. При поверненні коштів, отриманих як субвенція, можуть застосовуватися додаткові заходи впливу до

розпорядника бюджетних коштів (зупинення операцій з бюджетними коштами; призупинення бюджетних асигнувань відповідного розпорядника бюджетних коштів). У разі невиконання вимоги одержувачем бюджетних коштів, контролюючий орган звертається до суду щодо стягнення з такого одержувача у дохід відповідного бюджету коштів у сумі, яка була використана не за цільовим призначенням. З урахуванням проведеного аналізу, можна зробити висновок щодо суттєвих розбіжностей при реалізації заходу щодо повернення бюджетних коштів до відповідного бюджету у разі їх нецільового використання відповідними учасниками бюджетних правовідносин. При цьому законодавець акцентує увагу на відновленні існуючого матеріального стану держави та територіальних громад для безперебійного фінансування їх діяльності.

Висновки. Дослідивши порядок реалізації зменшення бюджетних асигнувань розпорядникам бюджетних коштів та повернення бюджетних коштів до відповідного бюджету, можемо констатувати, що вони є самостійними заходами впливу за порушення бюджетного законодавства, які мають власні підстави та порядок застосування, суб'єктний склад, темпоральні межі й різні правові наслідки для порушників. Однак, незважаючи на це, зазначимо наявність єдиної мети – відшкодування завданої вчиненим правопорушенням матеріальної шкоди і відновлення порушених прав та інтересів держави і територіальних громад, як власників публічних коштів.

Список використаних джерел

1. Административное принуждение и административная ответственность : сборник нормативных актов / сост. Стариков Ю. Н. – Москва, 1998. – 848 с.
2. Бабаев В. К., Баранов В. М. Общая теория права : краткая энциклопедия / В. К. Бабаев, В. М. Баранов. – М., 1997. – 200 с.
3. Бахрах Д. М. Административная ответственность граждан в СССР: учеб. пособие / Д. М. Бахрах. – Свердловск, 1989. – 204 с.
4. Бахрах Д. Н. Советское законодательство об административной ответственности / Д. Н. Бахрах. – Пермь, 1969. – 319 с.
5. Бюджетний кодекс України від 08 лип. 2010 р. № 2456-VI [Електронний ресурс]ю – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2456-17>.
6. Евдокимов С. В. Правовосстановительные меры в российском праве: дис...канд. юрид. наук: спец. 12.00.01 / С. В. Евдокимов. – Нижний Новгород, 1999. – 218 с.
7. Закарян Б. Н. Правовідновлювальні заходи в податково-правовому регулюванні : дис...канд. юрид. наук: спец. 12.00.07 / Б. Н. Закарян. – Харків, 2016. – 212 с.
8. Иванов А. А. Правонарушение и юридическая ответственность. Теория и законодательная практика : учеб. пособ. / А. А. Иванов. – М. : Юнити-ДАНА, 2004. – 160 с.
9. Каплунов А. И. О классификации мер государственного принуждения / А. И. Каплунов // Государство и право. – 2006. – № 3. – С. 10-11.
10. Касьяненко А. М. Фінансова відповідальність за порушення бюджетного законодавства : дис...канд. юрид. наук: спец. 12.00.07 / А. М. Касьяненко. – Ірпінь, 2015. – 209 с.
11. Комаров С. А. Общая теория государства и права: учеб. / С. А. Комаров – Москва : Юрайт, 1998. – 411 с.
12. Макарейко Н. В. Административное право : конспект лекций / Н. В. Макарейко. – 5-е изд. перераб. и доп.– Москва : Юрайт, 2010. – 189 с.
13. Про затвердження Порядку зменшення бюджетних асигнувань розпорядникам бюджетних коштів: Постанова Кабінету Міністрів України від 17 березня 2011 р.

№ 255 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/255-2011-п>

14. Про затвердження Порядку повернення бюджетних коштів до відповідного бюджету в разі їх нецільового використання: Постанов Кабінету Міністрів України від 22 грудня 2010 р. № 1163 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: www.rada.gov.ua
15. Про затвердження Порядку складання та передачі за належністю довідки про порушення бюджетного законодавства та її форми : наказ Міністерства фінансів України від 31 берез. 2004 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/z0501-04>
16. Разгильдиева М. Б. Теория финансово-правового принуждения и сферы его применения : дис...докт. юрид. наук: спец. 12.00.14 / М. Б. Разгильдиева. – Саратов, 2011. – 563 с.
17. Серегина В. В. Государственное принуждение по советскому праву / В. В. Серегина. – Воронеж, 1991. – 120 с.
18. Тимченко А. М. Види примусових заходів у податковому праві: дис...канд. юрид. наук: спец. 12.00.07 / А. М. Тимченко. – Ірпінь, 2011. – 210 с.

Шутлив Д. С. Правовосстановительные меры принуждения в бюджетно-правовом регулировании

В статье автор исследует такой вид мер принуждения как правовосстановительные. Раскрыто содержание категории «правовосстановительные меры», определены их признаки. Также автор акцентирует внимание на особенностях правовосстановительных мер в бюджетно-правовом регулировании. Исследована система таких мер как элемента бюджетно-правового принуждения (уменьшение бюджетных ассигнований, возврат бюджетных средств в соответствующий бюджет, беспорное изъятие средств из местных бюджетов). Раскрыто порядок применения уменьшения бюджетных ассигнований, возврата бюджетных средств в соответствующий бюджет.

Ключевые слова: *принудительные меры, правовосстановительные меры, уменьшение бюджетных ассигнований, возврат бюджетных средств в соответствующий бюджет, беспорное изъятие средств из местных бюджетов.*

Schutliv D. S. Acts restoring the right coercive measures in fiscal and legal regulation

The author examines this type of coercive measures as a pravovosstanovitelnye. The content of «pravovosstanovitelnye measures» category, their attributes defined. The author also draws attention to the peculiarities of pravovosstanovitelnyh measures in fiscal and legal regulation. A system of such measures as part of the budget and law enforcement (a reduction of budgetary allocations, the return of budget funds in the appropriate budget, the undisputed withdrawal of funds from local budgets). Opened procedure for application of reduction of budgetary allocations, the budget back to the appropriate budget.

Key words: *coercive measures, pravovosstanovitelnye measures, reduction of budgetary allocations, the return of budget funds in the appropriate budget, the undisputed withdrawal of funds from local budgets.*

Надійшла до редакції 9 листопада 2016 р.

