

О.А. Музика-Стефанчук
кандидат юридичних наук, доцент
(Хмельницький університет управління та права)

УДК 342.95

ПРО БЮДЖЕТНУ ВІДПОВІДАЛЬНІСТЬ ОРГАНІВ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ

Розглянуто особливості бюджетної відповідальності, проаналізовано її функції та мету, приділено увагу бюджетним правопорушенням. Доведено наявність міжгалузевого характеру фінансової та бюджетної відповідальності органів публічної влади.

***Ключові слова:** органи публічної влади, бюджетне правопорушення, фінансова відповідальність, бюджетна відповідальність.*

Рассматриваются особенности бюджетной ответственности, анализируются ее функции и цель, уделяется внимание бюджетным правонарушениям. Доказано наличие межотраслевого характера финансовой и бюджетной ответственности органов публичной власти.

***Ключевые слова:** органы публичной власти, бюджетное правонарушение, финансовая ответственность, бюджетная ответственность.*

The features of budgetary responsibility are examined in the article. It's functions and aim are analysed. Paid attention to budgetary offences. The presence of inter-branch character of financial and budgetary responsibility of public government bodies is well-proven.

***Keywords:** public government bodies, budgetary offence, financial responsibility, budgetary responsibility.*

Постановка проблеми. В юридичній науці питання юридичної відповідальності знайшли своє ґрунтовне висвітлення. Однак ця проблема залишається актуальною і нині.

Аналіз публікацій, в яких започатковано розв'язання даної проблеми. Загальні та окремі галузеві питання юридичної відповідальності розглядали такі вчені: С.М. Братусь, О.С. Іоффе, М.С. Малєїн, І.С. Самощенко, М.Х. Фарукшин, Д.М. Бахрах, В.С. Венедиктов, І.О. Галаган, В.К. Колпаков, Д.А. Ліпінський, Д.М. Лук'янець, Ю.С. Рябов, М.С. Студенікіна та інші.

Зазначимо, що й у фінансовому праві, починаючи з 90-х рр. ХХ ст. активно розробляються питання спеціальної галузевої відповідальності. Тут слід згадати таких вчених, як А.З. Арсланбекова, Т.В. Архипенко, О.Ю. Бакаєва, З.М. Будько, О.М. Гейхман, О.П. Гетманець, Д.О. Гетманцев, Е.С. Дмитренко, О.С. Ємельянов, О.О. Журавльова, Л.М. Касьяненко, В.Л. Кротюк, Ю.О. Крохіна, В. Лисенко, О.А. Лукашев, Н.С. Макарова, Ф.В. Маркелов, О.А. Мусаткіна,

О.І. Остапенко, М.Б. Разгільдієва, Л.А. Савченко, І.А. Сікорська, Н.В. Сердюкова, Н.А. Саттарова, Н.В. Туркіна, Р.А. Усенко, Л.К. Царьова, В.Д. Чернадчук, Р.С. Юрмашев, О.І. Юстуста та ін.

У 2009 р. в Україні захищена фундаментальна докторська дисертація А.Й. Іванського на тему «Фінансово-правова відповідальність в сучасній Україні: теоретичне дослідження» [1].

Ми також неодноразово зверталися до проблем фінансових санкцій та фінансової відповідальності [2; 3].

Мета даної статті полягає у дослідженні особливостей бюджетної відповідальності, аналізі її функцій та мети, висвітленні міжгалузевого характеру фінансової та бюджетної відповідальності органів публічної влади.

Виклад основного матеріалу. У процесі бюджетної діяльності учасники бюджетного процесу стикаються із таким юридичними фактами, як правомірні та неправомірні дії. Суспільно небезпечними є, звичайно, неправомірні дії – правопорушення. Вчинення бюджетних правопорушень (тобто порушень бюджетного законодавства) закономірно тягне за собою застосування примусових заходів відповідними органами державної влади до порушників.

На думку А.Й. Іванського, державно-правовий примус – це метод впливу держави на суб'єктів правових відносин, який застосовується державними органами відповідно до їхньої компетенції незалежно від волі та бажання суб'єктів з метою забезпечення захисту прав, правопорядку та безпеки стосовно особи, яка скоїла правопорушення, а також стосовно законослухняної особи, якщо іншим способом, окрім примусового, неможливо забезпечити суспільний порядок та безпеку [1, с. 24-25]. «Прагнення держави зберігати та підтримувати встановлений нею правовий порядок у бюджетній діяльності тягне необхідність правової охорони цієї сфери суспільних відносин. Тим самим пояснюється необхідність та можливість державного примусу, однією із форм якого є бюджетна відповідальність, що є різновидом фінансово-правової...» [4, с. 123].

У результаті вчинення різних правопорушень виникають охоронні правовідносини, за яких держава має право вживати каральних, правовідновлювальних, виховних й інших заходів до правопорушників. Юридична відповідальність реалізується в заходах державного примусу (зазвичай каральних), у понесенні правопорушником втрат (матеріального чи особистого характеру), передбачених санкціями правових норм. При цьому не слід ототожнювати юридичну відповідальність і державний примус. Як слушно зазначає І.А. Сікорська, застосування заходів державного примусу у сфері фінансів може відрізнятися як за масштабами, так і за силою впливу, а також має специфічний (оперативний) порядок реагування на порушення фінан-

сового законодавства. Для забезпечення державно-примусового характеру у сфері фінансових правовідносин можуть застосовуватися заходи, які мають превентивний (запобіжний) характер, а також заходи відповідальності за порушення фінансово-правових норм (у тому числі фінансова відповідальність) [5, с. 94].

Прагнення держави зберігати й підтримувати встановлений нею порядок у фінансовій діяльності тягне за собою необхідність правової охорони в цій галузі суспільних відносин. Тим самим пояснюється необхідність і можливість державного примусу, однією із форм якого є фінансово-правова відповідальність [6, с. 138].

З примусом у бюджетних правовідносинах тісно пов'язані правові обмеження. Традиційно до правових обмежень відносять заборони, призупинення, юридичні обов'язки, заходи покарання. Як слушно вказує Д.І. Дедов, для того, щоб зрозуміти природу обмежень, необхідно враховувати, що вони обумовлені загальністю, є взаємопов'язаними у відносинах між індивідами у громадянському суспільстві; обумовлені нерозривними зв'язками між людьми в межах суспільної співпраці [7, с. 80].

Правові обмеження у бюджетних правовідносинах можуть мати превентивний або правовідновлювальний характер. Перший полягає у тому, що законодавчо звужується коло прав органів публічної влади (наприклад, заборонено використовувати кошти за нецільовим призначенням та створювати позабюджетні фонди). Коли ведемо мову про правовідновлювальний характер правових обмежень у бюджетних правовідносинах, то маємо на увазі певну відповідальність суб'єктів та учасників цих відносин.

Згідно зі ст. 117 БК України за порушення бюджетного законодавства до учасників бюджетного процесу можуть застосовуватися такі заходи впливу:

1) попередження про неналежне виконання бюджетного законодавства з вимогою щодо усунення порушення бюджетного законодавства – застосовується в усіх випадках виявлення порушень бюджетного законодавства. Виявлені порушення бюджетного законодавства мають бути усунені упродовж терміну до 30 календарних днів;

2) зупинення операцій з бюджетними коштами – застосовується за порушення бюджетного законодавства, визначені п. 1-3, 10, 11, 14-29, 32-36, 38, 40 ч. 1 ст. 116 БК України;

3) призупинення бюджетних асигнувань – застосовується за порушення бюджетного законодавства, визначені п. 20, 22-29, 38, 40 ч. 1 ст. 116 БК України;

4) зменшення бюджетних асигнувань – застосовується за порушення бюджетного законодавства, визначені п. 24 (стосовно розпорядників бюджетних коштів), п. 29, 38 ч. 1 ст. 116 БК України;

5) повернення бюджетних коштів до відповідного бюджету – застосовується за порушення бюджетного законодавства, визначене п. 24 (щодо субвенцій та коштів, наданих одержувачам бюджетних коштів) ч. 1 ст. 116 БК України;

6) зупинення дії рішення про місцевий бюджет – застосовується за порушення бюджетного законодавства, визначене п. 7 ч. 1 ст. 116 БК України;

7) безспірне вилучення коштів з місцевих бюджетів – застосовується за порушення бюджетного законодавства, визначене п. 28 ч. 1 ст. 116 БК України;

8) інші заходи впливу, що можуть бути визначені законом про Державний бюджет України, – застосовуються за порушення бюджетного законодавства згідно із законом.

Порядок застосування конкретних заходів державного примусу та впливу до порушників бюджетного законодавства детально регламентується на рівні підзаконних нормативно-правових актів, наприклад, Порядком призупинення бюджетних асигнувань, затвердженим наказом Міністерства фінансів України від 15 травня 2002 № 319 р., Порядком зменшення бюджетних асигнувань та повернення коштів у разі нецільового використання бюджетних коштів у поточному чи минулих роках, затвердженим постановою Кабінету Міністрів України від 13 квітня 2006 р. № 492, Порядком повернення бюджетних коштів до відповідного бюджету в разі їх нецільового використання, затвердженим постановою Кабінету Міністрів України від 22 грудня 2010 р. № 1163, Порядком безспірного вилучення коштів з місцевих бюджетів, витрачених на здійснення видатків, кредитування місцевого бюджету, які мають проводитися з іншого бюджету, затвердженим постановою Кабінету Міністрів України від 26 березня 2003 р. № 386.

Якщо звернутися до питання про певне групування бюджетних правопорушень, то, наприклад, Т.В. Конюхова виділяє такі групи: 1) порушення порядку функціонування бюджетної системи; 2) порушення законних прав та інтересів розпорядників бюджетних коштів; 3) порушення доходної частини бюджету; 4) порушення видаткової частини бюджету; 5) порушення гарантій виконання бюджетних зобов'язань; 6) порушення порядку виділення бюджетних коштів; 7) порушення порядку складання проектів бюджетів, ведення бюджетної звітності та рахунків [8, с.22]. Таке групування загалом відповідає й бюджетному законодавству України.

У науці розрізняють позитивну (перспективну) та ретроспективну (негативну) юридичну відповідальність. Перша полягає у застосуванні превентивних заходів ще до вчинення правопорушень і негативних наслідків ні для кого не має. Ретроспективна юридична відповідальність настає за вчинення конкретного правопорушення. Отже, для

притягнення особи, яка порушила бюджетне законодавство, до фінансової відповідальності необхідна наявність складу фінансового правопорушення – установлені у праві сукупності ознак, за яких діяння є фінансовим правопорушенням. До елементів складу правопорушення належать: об'єкт, об'єктивна сторона, суб'єкт і суб'єктивна сторона правопорушення. На думку Н.С. Макарової, бюджетне право не вважає суб'єктивний стан правопорушника обов'язковою підставою для відповідальності, у зв'язку з чим склад бюджетного правопорушення має трьохчленну структуру: об'єкт, об'єктивна сторона, суб'єкт [9, с. 9] (суб'єктивна ж сторона як психологічне ставлення особи до вчиненого діяння (дії чи бездіяльності), тобто вина, за такого підходу не є обов'язковим елементом бюджетного правопорушення). На наш погляд, будь-яке бюджетне правопорушення може вчинити фізична особа – учасник бюджетних правовідносин. Коли вину доведено, таку особу притягають до дисциплінарної, адміністративної чи кримінальної відповідальності, а до органу публічної влади, який вона представляє, застосовуються заходи бюджетної відповідальності.

Бюджетна відповідальність має на меті покарати правопорушника, відновити суспільні відносини, досягти впорядкованості, динамічності, урегульованості суспільних відносин, перевиховати правопорушника, не допустити вчинення правопорушень. З огляду на характер впливу, способи здійснення та мету фінансової відповідальності функції фінансової (зокрема бюджетної) відповідальності поділяють на каральні, превентивні, відновлювальні, регулятивні, виховні [10]. Як зазначає Д.А. Ліпінський, усім видам юридичної відповідальності притаманні ці функції [11]. Оскільки функції фінансово-правової відповідальності є подібними до тих, що притаманні іншим галузевим видам юридичної відповідальності, вони не можуть бути підставою для відокремлення фінансово-правової відповідальності від інших видів юридичної відповідальності. Утім, слід зазначити, що існують й інші погляди на це питання [12, с. 53].

На думку Н.О. Поветкіної, бюджетна відповідальність у механізмі правового регулювання бюджетних відносин виконує юридичну функцію (виявляється у двох аспектах: правовідновлювальному (компенсаційному) і штрафному (каральному) та соціальну функцію (виражається у здійсненні загальної профілактики бюджетних правопорушень за допомогою спонукання суб'єктів бюджетного права до дотримання правових норм, які регулюють відносини в бюджетній сфері) [6, с. 141-142].

Л.Л. Бобкова пише, що відповідальність держави як супутній елемент її компетенції у фінансовому праві має два види: майнова (правовідновлювальна) та політична [13, с. 63]. Щодо політичної відповідальності як виду юридичної відповідальності, то це, на наше пе-

реконання, лише бажаний, ніж реальний вид відповідальності.

Основною відмінністю фінансової і бюджетної відповідальності від адміністративної та кримінальної є те, що до фінансової відповідальності може бути притягнуто як фізичну, так і юридичну особу. До бюджетної відповідальності притягаються також лише ті суб'єкти, які представляють публічний інтерес, є його носіями та реалізаторами.

Також не можна стверджувати, що бюджетна відповідальність реалізується у межах адміністративної відповідальності, оскільки суб'єкти цих видів відповідальності не є однаковими. Так, суб'єктами адміністративної відповідальності, згідно із Кодексом України про адміністративні правопорушення, можуть бути лише фізичні особи, а до бюджетної відповідальності може бути притягнута держава в особі уповноважених нею органів, органи місцевого самоврядування. Наведене також є підставою для відмежування зазначених видів відповідальності.

Особливістю фінансової відповідальності є нехарактерний для інших (окрім цивільної відповідальності) принцип презумпції винуватості суб'єкта фінансово-правової відповідальності. Відмінність фінансової відповідальності від цивільно-правової, на думку А.С. Ємельянова, полягає у тому, що об'єктом впливу при реалізації останньої є майно правопорушника. Об'єктом впливу за фінансової та бюджетної відповідальності виступають грошові публічні фонди, які не можна ототожнювати із простою сукупністю майна (майна правопорушника – *О. М.-С.*). При цьому стягнення звертається не лише на кошти, що належать правопорушникові, а й на ті кошти, які він має отримати чи якими він вже розпорядився. Окрім цього, цивільно-правова відповідальність має відновлювальний характер, а фінансова – також і каральний (штрафний) характер [14, с. 106].

Заходи фінансової та бюджетної відповідальності тягнуть для правопорушника певні негативні наслідки майнового характеру. Формально це зумовлено тим, що санкції фінансово-правових норм мають майновий характер, отже, вони впливають на економічні інтереси правопорушника. На думку російських вчених, зокрема, В.М. Малиновської та М.В. Карасьової, це зумовлено прагненням держави насамперед відшкодувати фінансові збитки, спричинені фінансовим правопорушенням, а також покарати винну особу, але у формі, притаманній фінансово-правовому регулюванню – у грошовій формі. У зв'язку з цим фінансова відповідальність є різновидом майнової (правовідновлювальної) відповідальності, яку можна порівняти з цивільно-правовою [15, с. 182].

Вважаємо, що відповідальність, зокрема бюджетну, не можна визначати й розглядати як стан правовідносин, оскільки відповідальність лише виникає та реалізується у межах правовідносин, що виникають у зв'язку з учиненням правопорушення (є похідною від

правопорушення), на підставі прийняття уповноваженим органом від імені держави рішення (акта індивідуального застосування), змістом якого є застосування до правопорушника заходів державного примусу. Окрім цього, може виникнути ситуація, коли правовідносини виникають на підставі бюджетного правопорушення, а відповідальності винний суб'єкт не несе (наприклад, за відсутності суб'єкта правопорушення, коли розпущено Верховну Раду України чи місцеву раду, Кабінет Міністрів України відправлений у відставку; тобто вже де-юре не існує того органу публічної влади, що вчинив бюджетне правопорушення, проте є його наступники, які відповідатимуть за порушення з боку своїх попередників).

Держава є деліктоздітним суб'єктом бюджетного права, тобто володіє здатністю нести відповідальність – фінансово-правову і політичну. Фінансово-правова відповідальність держави є майновою (відновлювальною). Політична відповідальність держави в галузі фінансів, як пише Л.Л. Бобкова, має місце у випадку затвердження державного бюджету, в якому в недостатньому обсязі були передбачені кошти для працівників бюджетної сфери; у разі встановлення занадто завищених ставок та інших податків. Політична відповідальність держави в галузі фінансів ініціюється мітингами, страйками, і, як наслідок, – реалізується внесенням змін до бюджетного, податкового законодавства і прийняттям інших заходів [13, с. 9].

Отже, фінансова відповідальність є видом юридичної відповідальності, що виникає у зв'язку зі вчиненням правопорушення у сфері фінансової діяльності держави й органів місцевого самоврядування та полягає в обов'язку суб'єкта правопорушення зазнати певних позбавлень майнового характеру, пов'язаних із застосуванням до нього фінансових санкцій [16, с. 79]. У зв'язку з тим, що публічна фінансова діяльність має міжгалузеве спрямування (тобто пов'язана не лише з правом і не лише з фінансовим, а й адміністративним, конституційним, економікою тощо), можна стверджувати і про міжгалузевий характер фінансової та бюджетної відповідальності органів публічної влади.

Бібліографічні посилання

1. *Іванський А.Й.* Фінансово-правова відповідальність в сучасній Україні: теоретичне дослідження: Дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.07. – Одеса, 2009.
2. *Музика О.* Поняття «фінансова санкція»: проблеми визначення // *Адвокат.* – 2004. – № 12. – С. 17-20.
3. *Музика О.* Про поняття фінансової відповідальності // *Проблеми пенітенціарної теорії і практики.* – 2004. – № 9. – С. 259-265.
4. *Саттарова Н.А.* Принуждение у финансовом праве / Под. ред. И.И. Кучерова. – М., 2006.
5. *Сікорська І.А.* Правова відповідальність за порушення бюджетного законодавства: Дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. – Ірпінь, 2004.
6. *Поветкина Н.А.* Российская Федерация как субъект бюджетного права: Дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.14. – М., 2004.
7. *Дедов Д.И.* Ограничение экономических прав и свобод как средство защиты

публичних інтересов // Интерес в публичном и частном праве: Материалы науч. конф. – М., 2002. – С. 79-82.

8. Конюхова Т.В. Развитие института ответственности за нарушение бюджетного законодательства // Законодательство и экономика. – 2003. – № 2. – С. 20-30.

9. Макарова Н.С. Бюджетная ответственность: понятие, основания и особенности реализации: Автореф. дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.14 «. – М., 2004.

10. Трофимова М.П. Функции юридической ответственности: Дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01. – Саратов, 2000.

11. Липинский Д.А. Проблемы юридической ответственности. – СПб., 2003.

12. Емельянов А. Меры финансово-правового принуждения // Правоведение. – 2001. – № 6. – С. 42-56.

13. Бобкова Л.Л. Государство как субъект бюджетного права: Дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.14. – Воронеж, 2006.

14. Емельянов А.С. Финансовое право. – М., 2002.

15. Карасева М.В. Финансовое право. Общая часть: Учеб. – М., 1999.

16. Музика-Стефанчук О.А. Фінансове право: Навч. посіб.. – 3-тє вид., виправл. і доповн. – К., 2007.

Надійшла до редакції 14.03.2012

В. Б. Саксонов

кандидат юридичних наук, доцент
(Дніпропетровський державний
університет внутрішніх справ)

УДК 346.34

ПРАВОВІ ОСОБЛИВОСТІ ЗОВНІШНЬОЕКОНОМІЧНИХ ДОГОВОРІВ (КОНТРАКТІВ) УКРАЇНИ

Висвітлено загальні юридичні умови та правові особливості зовнішньоекономічних договорів (контрактів). Виявлено основні проблемні моменти у чинних юридичних актах стосовно зовнішньоекономічних договорів (контрактів) у нашій державі. Надано рекомендації щодо вдосконалення положень вітчизняного законодавства, які врегульовують договірні відносини у зовнішньоекономічній сфері.

Ключові слова: зовнішньоекономічна діяльність, зовнішньоекономічний договір (контракт), арбітражна угода.

Освещены общие юридические основы и правовые особенности внешнеэкономических договоров (контрактов). Выявлены основные проблемные моменты в действующих юридических актах в отношении внешнеэкономических договоров (контрактов). Предложены рекомендации по усовершенствованию положений отечественного законодательства, регулирующих договорные отношения в сфере внешнеэкономической деятельности.

Ключевые слова: внешнеэкономическая деятельность, внешнеэкономический договор (контракт), арбитражное соглашение.

The article shows common juridical terms and law features of