

УДК 343.359:336.14

Н.В. ТУРКИНА

Гуманитарный университет «ЗИГМУ»

ПОНЯТИЕ И ПРИЗНАКИ БЮДЖЕТНОГО ПРАВОНАРУШЕНИЯ (ФИНАНСОВО-ПРАВОВОЙ АНАЛИЗ)

Рассмотрены особенности формирования института финансово-правовой ответственности в случае совершения финансовых правонарушений.

Поскольку для любой отрасли права Украины характерны две основные функции – регулятивная и охранительная, то данное положение распространяется и на такую подотрасль финансового права, как бюджетное право. Так как нормы бюджетного права регулируют процесс осуществления бюджетной деятельности государством и его административно-территориальными подразделениями, а указанный процесс реализуется через систему бюджетно-правовых отношений, следовательно, и последние подразделяются (исходя из функций права) на, соответственно, регулятивные и охранительные.

Если первые связаны с соблюдением их участниками, вступающими в определенные правовые отношения, норм бюджетного права, то вторые проистекают из нарушений бюджетно-правовых норм и обладают качественно иными свойствами. Однако, и те и другие связаны с определенным видом правового поведения (правомерного и неправомерного, то есть, правонарушения). Особенность правового поведения в сфере воздействия на состояние общественных отношений проявляется в его социальной значимости, а также в реализации субъектами своих интересов. Поэтому правовое поведение влечет за собой определенные юридические последствия. Одной из наиболее весомых форм проявления указанных последствий является реакция государства на результат правового поведения, которая может быть позитивной и негативной (юридическая ответственность) [1, с.187-194].

В данной работе мы намерены выделить понятие и представить признаки бюджетных правонарушений, за совершение которых наступает юридическая ответственность как негативная реакция государства на результат поведения в сфере бюджетного права. Значимость данной проблемы обусловлена также закреплением в ст.116 Бюджетного кодекса Украины от 21.07.2001 года № 2542-III [2] законодательного понятия бюджетного правонарушения, требующего, на наш взгляд, определенной конкретизации.

Проблема изучения охранительных бюджетных правоотношений входит в комплексную целевую программу № 0186.0.070865 «Права человека и проблемы становления организации и функционирования органов государственной власти и местного самоуправления». Необходимость уточнения понятия и признаков бюджетного правонарушения обусловлена также сложностью практи-

ческой реализации различных мер ответственности за нарушение бюджетного законодательства Украины (уголовных, административных, гражданско-правовых, дисциплинарных, финансовых санкций). Внимание к исследованию данной проблемы зародилось в ряде научных работ по финансовому праву, в частности, О. Кузьменко [3], Т. Тигова, Л. Осипчук [4], В. Чернадчук [5] и др., однако, по нашему мнению, не были в полном объеме решены задачи, связанные с:

а) представлением общего понятия, характеризующего все бюджетные правонарушения в целом (уголовные преступления в области бюджетной деятельности, административные проступки в указанной сфере, гражданские, дисциплинарные, финансово-правовые деликты в области бюджета);

б) определением специфики бюджетных правонарушений как разновидности финансовых правонарушений;

в) не произведенной конкретизацией признаков правонарушений в сфере бюджетной деятельности государства и его административно-территориальных образований.

Решению данных задач и посвящено настоящее исследование.

Отметим, что правовое поведение в механизме бюджетно-правового регулирования отражается в нормах бюджетного права как модель; в юридических фактах - в качестве конкретных жизненных обстоятельств; в бюджетных правоотношениях - как субъективные права и обязанности их участников; в их реализации - как общая форма и способ. Противоправное поведение является антиподом правомерного поведения и представляет собой не форму свободы, а форму своеволия субъектов бюджетных отношений [6, с.101]. Таким образом, сфера регулятивных правовых отношений взаимосвязана с правомерным поведением субъектов бюджетного права, а охранительных - проистекает из нарушения установленного государством порядка бюджетных отношений, и связана с бюджетными правонарушениями. Противоправное поведение, поскольку оно имеет антиправовую природу, входит в механизм правового регулирования только как юридический факт, то есть конкретное обстоятельство, служащее причиной возникновения охранительных правоотношений.

Итак, для предоставления характеристики бюджетно-

го правонарушения необходим теоретический анализ основных подходов к понятию правонарушения в целом. Сам термин «правонарушение» означает нарушение права, его норм, закона; совершить правонарушение - означает вступить в противоречие с правовыми нормами. Правонарушением признается поведение лица, которое противоречит действующей норме права, зафиксированной в нормативно-правовом акте. И наоборот, неисполнение правовых предписаний акта, хотя и формально не отмененного, но который не удовлетворяет указанным требованиям, и потому недействительного в силу общих положений закона, не может квалифицироваться как правонарушение [7, с.38; 8, с.47].

Несмотря на возможность разграничения отдельных видов правонарушений, все они обладают общими чертами и признаками. Известно, что нормы бюджетного права регулируют широкие по масштабам общественные отношения, связанные с мобилизацией, распределением и использованием бюджетных фондов для выполнения задач и функций государства, но большинство из них обеспечены санкциями норм других отраслей права. Так, за нарушение норм бюджетного права может наступать уголовная, административная, дисциплинарная, гражданско-правовая ответственность в зависимости от характера правонарушения, юридического статуса его субъекта, процедуры применения. Однако, в Бюджетном кодексе Украины предусмотрены и специфические меры ответственности за нарушение бюджетных отношений.

Бюджетное правонарушение - это нарушение установленного государством хода осуществления бюджетных отношений, который охраняется запрещающей бюджетно-правовой нормой, угрозой государственного принуждения.

Поскольку, как отмечалось, бюджетное право Украины входит в состав финансового права, следовательно, понятия «бюджетное правонарушение» и «финансовое правонарушение» соотносятся как «вид» и «род». Однако, в финансовом законодательстве не содержится определение «финансовое правонарушение»; не выработано данное понятие и наукой финансового права [9-11]

Тем не менее, в ст.116 Бюджетного кодекса Украины представлено понятие бюджетного правонарушения, под которым понимается несоблюдение участником бюджетного процесса установленного вышеуказанным Кодексом и другими нормативно-правовыми актами порядка составления, рассмотрения, внесения изменений, исполнения бюджета или отчета о его выполнении. На наш взгляд, указанное определение не в полной мере отражает взаимосвязь между финансовыми и бюджетными правонарушениями, ответственность за которые предусматривается в финансовом законодательстве Украины, и требует дальнейшей конкретизации с учетом специфики финансовой (и как ее разновидности – бюджетной) деятельности нашего государства и его административно-территориальных единиц.

Для уяснения понятия и признаков бюджетного пра-

вонарушения необходимо проанализировать теоретико-правовые источники, посвященные проблеме правонарушения, а также особенности бюджетной деятельности. Проблемами правонарушений и юридической ответственности в правовой науке занимались С.С. Алексеев, З.А. Астемиров, Б.Т. Базылев, Д.И. Бернштейн, П.К. Блажко, М.С. Богданова, М.Х. Фарукшин, Ю.А. Денисов и др. [12-15].

В процессе определения сущности правонарушения (в том числе, бюджетного) необходимо отметить, что для отдельных видов правонарушений (уголовных, административных, гражданско-правовых и т.п.), несмотря на определенные различия, характерны общие для всех них признаки, выражающие единство формальных (внешних) и материальных (внутренних), объективных и субъективных аспектов. При разработке общего понятия финансового правонарушения нужно исходить из того, что речь идет об определенной группе однородных правонарушений в сфере финансовой деятельности государства и его административно-территориальных образований (налоговых, валютных, бюджетных и т.д.). Раскрытие же признаков бюджетного правонарушения происходит на базе представления его как одного из видов противоправных деяний в сфере финансовой (в частности, бюджетной) деятельности.

В качестве внешне видимого признака бюджетного правонарушения выступает его противоправность. Бюджетное правонарушение является нарушением бюджетно-правовых норм, которые содержат юридические обязанности и запреты в процессе осуществления бюджетной деятельности ее субъектами. Анализируемое правонарушение может составить исключительно акт поведения субъекта бюджетной деятельности, который нарушает процесс ее осуществления, установленный бюджетным законодательством Украины, причем указанный поведенческий акт должен быть внешне выражен правонарушителем. Поскольку бюджетные отношения складываются между людьми, то деяния последних проявляются в виде конкретного действия либо бездействия. «Действие противоправно, если оно противоречит указанному в норме обязательному масштабу поведения. Бездействие – один из видов поведения. Оно противоправно, если закон предписывает действовать в соответствующих ситуациях» [8, с.8].

Поведение, имеющее юридическое значение, всегда характеризует психологический признак, заключающийся в том, что правовое (правомерное либо противоправное) поведение в сфере бюджетной деятельности находится под контролем воли и сознания лица. Бюджетное правонарушение - это определенное деяние, представляющее сознательный волевой акт выраженного внешне и воспринимаемого поведения, противоречащего нормам бюджетного законодательства Украины. Отметим, что для квалификации определенного деяния в качестве бюджетного правонарушения необходимо, чтобы оно нарушало правовое предписание в виде запрета совер-

шать конкретное деяние, за которое установлено определенное наказание. Без запрета того или иного деяния законом, юридическая ответственность не допускается.

Бюджетное правонарушение нарушает интересы, обуславливающие существование бюджетного права и охраняемые им, и этим причиняет вред общественным отношениям, установленному правопорядку в сфере бюджетной деятельности государства и его административно-территориальных образований. Таким образом, анализируемое правонарушение является антиобщественным, так как наносит вред государству, обществу, а в конечном итоге - каждому конкретному гражданину Украины. Общественная опасность (вред) бюджетного правонарушения заключается в создании угрозы причинить либо в причинении реального ущерба бюджетным отношениям. На наш взгляд, в сфере бюджета социальная сущность вреда выражается в трех основных взаимосвязанных элементах:

а) нарушении установленного нормами бюджетного законодательства процесса осуществления бюджетной деятельности;

б) нарушении (ограничении) субъективных прав других участников бюджетных правоотношений;

в) негативном (прямом либо косвенном) воздействии на процесс осуществления бюджетного финансирования.

Вред является непременным признаком любого правонарушения, в том числе и бюджетного, и его характер, нанесенный различными бюджетными правонарушениями, различается по объему, размеру и другим признакам, но бюджетное правонарушение всегда наносит социальный вред. Сама характеристика вреда напрямую зависит от видов нарушения интересов, субъективных прав, объекта бюджетного правонарушения.

Следует указать, что в юридической литературе сложились две точки зрения ученых, все ли правонарушения являются общественно опасными деяниями:

1) И.С. Самощенко, О.Э. Лейст, Г.И. Петров, М.С. Строгович и др. считают, что проступки и деликты (административные, дисциплинарные, гражданско-правовые и т.д.) являются общественно вредными, а не общественно опасными деяниями, поскольку признак общественной опасности присущ лишь преступлениям [16];

2) Д.Н. Бахрах, А.Е. Лунев, Ю.М. Козлов, И.С. Иоффе и др. высказывают мнение, что признак «общественная опасность» присущ всем без исключения правонарушениям (преступлениям, проступкам, деликтам) [17].

По мнению автора, первая изложенная выше позиция является спорной в тех моментах, что любое правонарушение посягает на урегулированные правом общественные отношения, нарушает установленный нормативно-правовыми актами ход их осуществления (саму общественную опасность создает угроза причинения ущерба либо сам ущерб - материальный, идеологический и т.д., нанесенный правонарушением). Если речь идет о деликтах (проступках), то причиненный ими ущерб хотя и мо-

жет быть незначительным, но данное обстоятельство не изменяет правовую природу указанных правонарушений. Таким образом, деликты (проступки) отличаются меньшей степенью общественной опасности в отличие от преступлений. Отсюда, следует согласиться со второй вышеизложенной концепцией, распространив признак «общественная опасность» на все правонарушения, ответственность за совершение которых предусмотрена законодательством Украины. На наш взгляд, термины «общественная опасность» и «вредность» правонарушений надо рассматривать в качестве синонимов, характеризующих один конкретный признак правонарушений как отрицательных социальных явлений. Следовательно, отрицательной оценке подлежит и лицо, совершившее правонарушение.

Однако, в ст.118 указанного кодекса – «Меры, которые применяются к распорядителям и получателям бюджетных средств за совершенные ими бюджетные правонарушения», - в п.2 содержится такая мера ответственности, как приостановление операций с бюджетными средствами; в п.1 ст.119 Бюджетного кодекса Украины – «Нецелевое использование бюджетных средств» - закрепляется то, что данное правонарушение имеет последствием уменьшение ассигнований распорядителям бюджетных средств на сумму средств, которые израсходованы не по целевому назначению; в ст.120 адекватного нормативно-правового акта содержатся положения, затрагивающие сам порядок приостановления операций с бюджетными средствами; в ст.112 Бюджетного кодекса – «Ответственность органов местного самоуправления за нарушения бюджетного планирования» - предусмотрена мера ответственности в виде приостановления решения местных Советов народных депутатов об адекватном бюджете в течение месяца со дня принятия указанного бюджета (с одновременным обращением в суд). Отметим, что вышеперечисленные меры ответственности (санкции) не относятся к традиционным видам юридической ответственности, а скорее всего, носят финансово-правовой характер, обусловленный предметом и методом финансового регулирования. Бюджетные правонарушения в системе нарушений финансового законодательства также следует рассматривать исходя из узкой и широкой трактовки понятия «финансовое правонарушение».

Отсюда следует указать, что бюджетные правонарушения (как разновидность финансовых правонарушений) классифицируются как:

1) бюджетные преступления;

2) бюджетные проступки (деликты).

Таким образом, категория «бюджетное правонарушение» является сложной по своему содержанию. Так, ст.210 («Нарушение законодательства о бюджетной системе Украины») и ст.211 («Издание нормативно-правовых или распорядительных актов, которые изменяют доходы и расходы бюджета вопреки установленному порядку») действующего Уголовного кодекса Украины закрепили два бюджетных правонарушения, которые

юридически оцениваются как преступления. Ст.164 Административно-процессуального кодекса Украины установила нарушение законодательства о бюджетной системе Украины как разновидность административных проступков. Ст.121 Бюджетного кодекса Украины содержит бланкетные нормы, указывающие на то, что (в определенных случаях) лица, виновные в совершении адекватных правонарушений в сфере бюджетной деятельности, могут привлекаться и к гражданско-правовой, дисциплинарной ответственности.

Бюджетные правонарушения нарушают, прежде всего, нормы бюджетного права нашего государства как подотрасли права финансового, но могут противоречить и юридическим предписаниям, относящиеся к ряду других правовых отраслей.

В анализе признаков бюджетного правонарушения следует остановиться на категории «вина». Дело в том, что лицо, совершившее правонарушение в области бюджетной деятельности, выбрало вредный вариант поведения, пренебрегло интересами государства и общества, субъективными правами других лиц. Избрание указанного варианта поведения говорит о направленности, пренебрежении или безразличии сознания правонарушителя к общественным интересам, причинению социального вреда. Данное психическое отношение правонарушителя к своим действиям (бездействию) и их последствиям и характеризует противоправное деяние как виновное.

Вина относится к субъективному моменту деяния в форме действия либо бездействия и выступает в качестве необходимого признака правонарушения (в частности, бюджетного). Отметим, что этот признак правонарушения упоминается в Бюджетном кодексе Украины и проистекает из содержания правовых актов других отраслей права, устанавливающих ответственность за нарушение бюджетного законодательства (уголовного, административного, гражданского права и т.д.).

Субъективный фактор бюджетного правонарушения проявляется в том, что данные правонарушения (как и все другие правонарушения) совершаются людьми – субъектами правонарушений. Исходя из ст.117-120, 122, п.1 ст.123 Бюджетного кодекса Украины, таким субъектом может выступать и юридическое лицо. Тем не менее, субъект деяния не может рассматриваться в качестве признака бюджетного правонарушения (преступления, проступка). Однако, без субъекта нет правонарушения, и в то же время не каждый человек может быть признан субъектом противоправного виновного деяния [8]. Таким образом, квалификация бюджетного правонарушения зависит от понятия его субъекта.

Следующим признаком бюджетного правонарушения является наказуемость деяния. Это понятие не относится к свойствам бюджетного преступления или проступка (деликта), а выступает в качестве правового последствия указанного правонарушения. Наказание за совершение бюджетных преступлений, предусмотренное нормами уголовного, административного, гражданского,

финансового и др. отраслей права, не может выступать как признак указанного правонарушения и приравниваться к общественной опасности и противоправности. Наказуемость должна рассматриваться как результат установленной виновности лица в общественно опасном и противоправном деянии - бюджетном правонарушении. На первый взгляд, оно является противоправным деянием, нарушающим процесс осуществления бюджетной деятельности, охраняемый бюджетным законодательством Украины, предусматривающим санкции финансового, уголовного, административного и иных отраслей права. Изложенное выступает в качестве широкого толкования указанного понятия, поскольку санкции и применяемые на их основе меры принуждения, обеспечивают защиту отношений, складывающихся в области бюджетной деятельности государства и его административно-территориальных подразделений, что проявляется в устранении вредных последствий бюджетных правонарушений, и в привлечении к ответственности за нарушение бюджетного законодательства виновных. В данном случае совокупность приведенных мер воздействия оказывает непосредственное влияние на обеспечение бюджетных отношений как разновидности экономических отношений. Меры воздействия, применяемые в сфере бюджета, проявляются и в другом качестве - как средство предупреждения и пресечения бюджетных правонарушений, устранения их вредных последствий.

Таким образом, наказуемость (как правовое последствие бюджетного правонарушения) необходима для характеристики указанного правонарушения и является одним из его отличительных признаков по сравнению с тем или иным противоправным деянием. Отсюда можно сделать следующий вывод о том, что бюджетным правонарушением надо считать общественно опасное, противоправное, виновное деяние, посягающее на бюджетные отношения, и влекущее наказание в соответствии с нормами бюджетного законодательства Украины.

Укажем, что если речь идет о бюджетном правонарушении – разновидности финансового правонарушения, то его можно определить следующим образом:

Бюджетное правонарушение - это общественно опасное, противоправное, виновное деяние, посягающее на порядок осуществления бюджетной деятельности государства и его административно-территориальных подразделений, влекущее наказание, установленное нормами Бюджетного кодекса Украины в виде оперативно-бюджетных (финансовых) санкций.

По мнению автора, финансовое в том числе, бюджетное законодательство Украины находится на той стадии своего развития, когда (в определенном плане) можно говорить о формировании специфического института финансово-правовой ответственностью в случае совершения финансовых правонарушений, что в дальнейшем в правовой форме должно быть закреплено в актах финансового законодательства, непосредственно устанавливающих юридическую ответственность за анализируе-

мые правонарушения в нормах прямого действия, а не в бланкетных правовых нормах.

ЛИТЕРАТУРА

1. Теория права и государства: Учебник /Под ред. В.В. Лазарева. -М.: Новый Юрист, 1997. -432 с.
2. Бюджетний кодекс України // ВВР України. -2001. -№ 37-38. -Ст.189.
3. Кузьменко О. Державний примус та юридична відповідальність як гарантії виконання Державного бюджету України // Підприємництво, господарство, право. - 2001. -№ 5. -С.60-64.
4. Тігова Т., Осипчук Л. До питання удосконалення бюджетних взаємовідносин // Підприємництво, господарство, право. -2002. -№ 9. -С.109-110.
5. Чернадчук В. Щодо відповідальності за порушення бюджетного законодавства: Деякі аспекти // Підприємництво, господарство, право. -2002. - № 5. -С.48-49.
6. Загальна теорія держави і права /А.М. Колодій, В.В. Копейчиков, С.Л. Лисенков та ін. -К.: Юрінком Інтер, 1997. -320 с.
7. Кудрявцев В.Н. Правовое поведение: норма и патология. -М.: Наука, 1982. -172 с.
8. Малейн Н. С. Правонарушения: понятие, причины,

ответственность. -М.: Юрид. лит., 1985. -192 с.

9. Алисов А.Е. Финансовое право: Учебное пособие. -Х.: Эспада, 1999. -240 с.
10. Орлюк О.П. Финансовое право: Навч. посібник. -К.: Юрінком Інтер, 2003. -528 с.
11. Финансовое право: Підручник /Є.О. Алисов, Л.К. Воронова, С.Т. Кадькаленко та ін.; Керівник авт. колективу і відп. ред. Л.К. Воронова. -Х: Консум, 1999. -496 с.
12. Алексеев С.С. Общая теория права: -В 2-х т. -Т.2. -М.: Юридическая литература, 1982. -359 с.
13. Базылев Б.Т. Сущность позитивной юридической ответственности // Правоведение. -1979. -№ 4. -С.40-49.
14. Денисов Ю.А. Общая теория правонарушения и ответственности: социологические и юридические аспекты. -Л.: Изд-во Ленингр. гос. ун-та, 1983. -142 с.
15. Самощенко И. С., Фарушкин М. X. Ответственность по советскому законодательству. -М.: Юрид. лит., 1971. -240 с.
16. Лейст О. Э. Санкции и ответственность по советскому праву. -М.: Изд-во МГУ, 1981. -239 с.
17. Бахрах Д.Н. Административная ответственность. -Пермь: Пермский гос. ун-т им. А.М. Горького, 1966. -193с.

Поступила в редколлегию 07.11.2003

ТУРКІНА Н.В. ПОНЯТТЯ Й ОЗНАКИ БЮДЖЕТНОГО ПРАВОПОРУШЕННЯ (ФІНАНСОВО-ПРАВОВИЙ АНАЛІЗ)

Розглянуто особливості формування інституту фінансово-правової відповідальності у випадку здійснення фінансових правопорушень.

TURKINA N.V. CONCEPT AND ATTRIBUTES OF A BUDGETARY OFFENCE (FINANCIAL-LEGAL ANALYSIS)

Features of formation of institute of the financial-legal responsibility are considered in case of fulfillment of financial offences.



Р.Б. ШИШКА

канд. юрид. наук, проф.

Національний університет внутрішніх справ

УДК 343.533

КОНЦЕПЦІЯ ПОЗИТИВНОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ МЕХАНІЗМУ ОХОРОНИ ПРАВА ІНТЕЛЕКТУАЛЬНОЇ ВЛАСНОСТІ

На концептуальному рівні розглянуті проблеми створення належного правового механізму і забезпечення реалізації законних прав та інтересів громадян щодо їх інтелектуальної власності.

Останнім часом загострилась проблема охорони права інтелектуальної власності і, зокрема, авторського права та