

ЗАХОДИ ВПЛИВУ ЗА ПОРУШЕННЯ БЮДЖЕТНОГО ЗАКОНОДАВСТВА MEASURES OF INFLUENCE FOR VIOLATIONS OF BUDGET LEGISLATION

Пономаренко В.В., аспірант кафедри адміністративного і фінансового права
Національний університет «Одеська юридична академія»

Стаття присвячена всебічному аналізу заходів впливу за порушення бюджетного законодавства, особливостям фінансово-правової відповідальності та її ролі у загальній системі юридичної відповідальності. У роботі визначено фінансову відповідальність як окремий різновид юридичної відповідальності, який має свої характерні ознаки, зокрема майновий характер та зв'язок із публічною фінансовою діяльністю. Особлива увага приділяється специфіці застосування фінансових санкцій за порушення бюджетного законодавства та їх значенню у забезпеченні дисципліни в бюджетному процесі.

Одним із центральних питань дослідження є розмежування понять «бюджетне правопорушення» та «порушення бюджетного законодавства». Акцентовано увагу, що ці поняття мають різний обсяг та значення: «бюджетне правопорушення» стосується лише порушень, що караються бюджетними санкціями, тоді як «порушення бюджетного законодавства» є ширшим поняттям, яке охоплює адміністративну, дисциплінарну, кримінальну та інші види відповідальності.

В статті зазначено на значні прогалини в бюджетному законодавстві, зокрема відсутність законодавчо закріплених процедур застосування фінансових санкцій та їх чітких розмірів. Це негативно впливає на ефективність притягнення до відповідальності за порушення в бюджетній сфері.

Заходи впливу, передбачені ст. 117 БК України можна класифікувати на превентивні, припиняючі та правовідновлювальні. Такий підхід сприяє більш чіткому розумінню функцій цих заходів.

Питання вдосконалення бюджетного законодавства з метою підвищення ефективності бюджетного контролю, запобігання правопорушенням та забезпечення належного управління бюджетними ресурсами досі залишаються актуальними та потребують внесення змін в чинне законодавство. Зазначені зміни стануть важливим кроком в напрямку посилення фінансової дисципліни та відповідальності у публічній сфері.

Ключові слова: фінансова відповідальність, порушення бюджетного законодавства, бюджетне правопорушення, публічні фінанси, майновий характер.

The article is devoted to a comprehensive analysis of measures of influence for violations of budget legislation, the peculiarities of financial and legal responsibility, and its role in the general system of legal responsibility. The study identifies financial responsibility as a separate type of legal responsibility characterized by specific features, including its property-based nature and connection with public financial activities. Special attention is paid to the specifics of applying financial sanctions for violations of budget legislation and their significance in ensuring discipline within the budget process.

One of the central issues of the research is the distinction between the concepts of "budget offense" and "violation of budget legislation". It is emphasized that these concepts differ in scope and meaning: "budget offense" refers only to violations subject to budget sanctions, while "violation of budget legislation" is a broader concept encompassing administrative, disciplinary, criminal, and other types of responsibility.

The article highlights significant gaps in budget legislation, particularly the lack of legislatively established procedures for applying financial sanctions and their specific amounts. This deficiency negatively affects the efficiency of holding offenders accountable for violations in the budgetary sphere.

The measures of influence provided for in Article 117 of the Budget Code of Ukraine can be classified as preventive, corrective, and restorative. This approach facilitates a clearer understanding of the functions of these measures.

Issues related to improving budget legislation to enhance budgetary control efficiency, prevent violations, and ensure proper management of budget resources remain relevant and require amendments to current legislation. Such changes will be an important step toward strengthening financial discipline and accountability in the public sphere.

Key words: financial responsibility, violation of budget legislation, budget offense, public finances, property-based nature.

На сучасному етапі розвитку української держави, суспільство та державний механізм зазнають нових викликів та знаходяться в пошуку шляхів їх подолання. Зусилля, направлені на підтримку економічного, соціального та політичного стану країни, прямим чином залежать від ефективності управління органів публічної влади. Продоцільність багатьох рішень можна зробити висновки лише по закінченню певного часового проміжку, однак протиправність таких рішень можливо констатувати миттєво. Не поглиблюючись у причинно-наслідковий зв'язок прийняття незаконних та/або протиправних рішень, важливо розуміти, що найбільш дієвим інструментом їх попередження та подальшого відновлення порушених прав є інститут юридичної відповідальності.

Останні десятиріччя ознаменувалися значною кількістю досліджень «нових» видів юридичної відповідальності, які не набули прямого закріплення в Конституції України, однак наявність та доцільність існування яких набула достатньої обґрунтованості та доведеності. Серед таких видів відповідальності є фінансова відповідальність.

Фінансове право як самостійна галузь права не має єдиного кодифікованого акту, що обумовлено його складністю та комплексним характером. Зазначений фактор дещо ускладнює дослідження фінансової відповідальності зага-

лом, через що виникає необхідність досліджувати її в контексті підгалузей та інститутів фінансового права. Трансформація фінансово-правових інститутів, фінансового законодавства обумовлює актуальність дослідження питань, пов'язаних з інститутом фінансової відповідальності.

На законодавчому рівні поняття «фінансова відповідальність» не набуло закріплення, однак завдяки науковим дослідженням таких вчених-фінансистів як Л. Воронова, О. Гетманець, О. Дічкова, А. Іванський, А. Касьяненко, О. Орлюк, І. Проць, В.Чернадчук, Н. Якимчук та інших доведено самостійність такого виду юридичної відповідальності та виокремлено ознаки, що її характеризують. В нашому дослідженні ми маємо на меті дослідити відповідальність за порушення бюджетного законодавства, не обмежуючись лише фінансовою відповідальністю, а на основі аналізу правових норм виявити особливості юридичної відповідальності в зазначеній галузі правовідносин. Досліджуючи питання юридичної відповідальності, більшість науковців зазначають, що вона є різновидом соціальної відповідальності, через що її недоцільно ототожнювати з державним примусом або покаранням.

Юридичну відповідальність у своїй більшості науковці визначають як передбачені законом вид та міру державно-владного (примусового) зізнання особою втрат, благ осо-

бистого, організаційного та майнового характеру за вже вчинене або вчинюване правопорушення.

Питання відносно існування та визначення фінансової відповідальності досі є дискусійними та іноді вчені наводять кардинально протилежні аргументи на предмет її існування. Проаналізувавши дослідження в зазначеній сфері, ми абсолютно підтримуємо самостійність фінансової відповідальності як різновиду юридичної відповідальності, якій притаманні особливості майнового характеру, що дають підстави для її виокремлення. Корифеєм науки фінансового права Л. Воронова визначає фінансово-правову відповідальність як правовідносини, що виникають в галузі фінансової діяльності між державою або органами місцевого самоврядування та іншими суб'єктами фінансових правовідносин на підставі фінансового правопорушення та в яких реалізуються несприятливі наслідки за порушення фінансово-правових норм [1, с. 494]. З наведеного визначення також можна зробити висновок, що такий вид відповідальності поширюється і на бюджетні правовідносини (в. ч. порушення бюджетного законодавства) як таких, що реалізуються в рамках публічної фінансової діяльності.

Визначення фінансової відповідальності в широкому розумінні, з наведенням притаманних ознак пропонує А. Касьяненко [2, с. 29]. Науковець зазначає, що це різновид юридичної відповідальності, яка представляє собою наслідок і форму реагування держави на порушення приписів фінансово-правових норм та знаходить свій прояв у примусовому застосуванні, відповідно до законодавчо-встановленої процедури, передбачених заходів впливу та пов'язана із застосуванням до правопорушника штрафних санкцій у кратних величинах до розміру завданої матеріальної шкоди. Фінансовій відповідальності притаманні всі ознаки юридичної відповідальності та властиві додатково специфічні ознаки, що дають підстави виокремити її в самостійний різновид, серед яких: така відповідальність є наслідком антисоціальних дій суб'єкта, що виражаються у неналежному виконанні публічних фінансових обов'язків; настає за фінансове правопорушення; встановлена нормами фінансового законодавства; виконує функцію фінансового впливу на правопорушника, що обумовлено її майновим характером; заходи покарання, передбачені фінансовими санкціями застосовуються уповноваженими органами до правопорушника у пропорційному розмірі до заподіяної шкоди; реалізується у специфічній фінансово-процесуальній нормі.

Бюджетні правовідносини реалізуються під час здійснення фінансової діяльності держави, відповідно правопорушення в цій сфері також будуть передбачати настання фінансової відповідальності.

Фінансово-правова відповідальність за порушення бюджетного законодавства полягає в обов'язку правопорушника бюджетного законодавства зазнати примусових заходів впливу організаційного або майнового характеру, застосованих у визначеній фінансово-правовими нормами процесуальній формі [3, с. 4].

Поняття «бюджетне правопорушення» досі не набуло законодавчого закріплення, однак в ст. 116 БК України закріплено термін «порушення бюджетного законодавства», яким визнається порушення учасником бюджетного процесу встановлених цим Кодексом або іншим бюджетним законодавством норм щодо бюджетного процесу (на будь-якій зі стадій) та наведено перелік можливих правопорушень із зазначенням, що перелік не є вичерпним [4]. Глава 18 БК України фактично передбачає перелік норм правового регулювання, які стосуються ймовірних бюджетних правопорушень.

В наукових колах досі точаться дискусії щодо розмежування або ототожнення понять «бюджетне правопорушення» та «порушення бюджетного законодавства». Е. Дмитренко визначає бюджетне правопорушення як про-

типравне, винне діяння учасника бюджетного процесу, що призвело до порушення встановленого БК України, Кодексом України про адміністративні правопорушення, Кримінальним кодексом України, іншими нормативно-правовими актами порядку складання, затвердження, внесення змін, виконання бюджету та звіту про його виконання [5].

О. Гетманець [6, с. 199] розмірковуючи відносно бюджетних правопорушень зазначає, що бюджетне законодавство охоплює достатньо широкий масив нормативно-правових актів (Конституція України, акти Кабінету міністрів України, рішення про місцевий бюджет та інші документи), що регулюють не виключно бюджетно-правові відносини, визначення поняття «порушення бюджетного законодавства» охоплює не суто фінансові чи бюджетні порушення, а також інші галузеві порушення у сфері фінансів і бюджету, таким чином порушення бюджетного законодавства є ширшим поняттям, яке охоплює бюджетні правопорушення, на ряду з адміністративними порушеннями та кримінальними злочинами.

Д. Шутілов зазначає, що підстави для розмежування категорій «бюджетне правопорушення» та «порушення бюджетного законодавства» відсутні та вони є синонімічними. Автор розуміє під обома поняттями порушення учасником бюджетного процесу встановлених БК України чи іншим нормативно-правовим актом, який є частиною бюджетного законодавства, норм щодо складання, розгляду, затвердження, внесення змін, виконання та звітування про його виконання [7, с. 75]. З наведеною позицією погодитися не можемо, оскільки вважаємо наведені категорії мають різне змістове навантаження та співвідносяться як загальне та особливе.

А. Касьяненко пропонує розглядати порушення бюджетного законодавства через загальні та спеціальні ознаки. До загальних автор відносить суспільну небезпеку, протиправність, винність осіб, що вчинили правопорушення. До спеціальних відноситься бюджетна сфера, посягання на встановлений законом порядок використання своїх прав усіма учасниками бюджетного процесу, об'єктивна необхідність у спеціальному виділенні фінансово-правової охорони зазначених відносин. Автор зауважує, що визначення в БУ України використовуються поняття «порушення бюджетного законодавства», яке майже ідентичне визначенню «бюджетне правопорушення», що містилося у старій редакції кодексу. Що обумовлює сприйняття багатьма науковцями зазначених термінів як синоніми [2, с. 47].

Проаналізувавши наведені визначення, ми підтримуємо думку про неможливість ототожнення понять «бюджетне правопорушення» та «порушення бюджетного законодавства». Під порушенням бюджетного законодавства варто розуміти протиправне винне діяння учасника бюджетного процесу, що полягає у порушення БК України та/або закону України «Про державний бюджет» та іншого законодавства, яке регулює бюджетні правовідносини, за яке передбачено фінансову, адміністративну, дисциплінарну або кримінальну відповідальність. Бюджетне правопорушення є поняттям вузким та передбачає порушення бюджетного законодавства за яке настає бюджетна відповідальність як різновид фінансової відповідальності, мова йде саме про заходи впливу за порушення бюджетного законодавства.

Різноманітність правопорушень скоєних в бюджетній сфері є досить великою, по-перше – в БК України не міститься вичерпний перелік правопорушень та є відсилка на закон про державний бюджет, по-друге – такі правовідносини реалізуються під час здійснення бюджетного процесу, який охоплює довгий часовий проміжок та коло учасників бюджетного процесу є досить обширним. Найбільшого поширення набула класифікація порушень бюджетного законодавства в залежності від стадії бюджетного процесу, на якій було здійснене правопорушення,

що на наш погляд не дає можливості його чіткої ідентифікації. Доцільно до класифікаційних критеріїв додати наступні: суб'єктний склад (посадові особи органів державної влади/органів місцевого самоврядування; головні розпорядники/розпорядники коштів нижчого рівня; одержувачі бюджетних коштів); сфера здійснення правопорушення (державний бюджет; місцевий бюджет; міжбюджетні трансферти); розмір заподіяної шкоди; діяння (дія/бездіяльність); об'єкт правопорушення (формування, розподіл та використання бюджетних ресурсів). Наведені критерії сприятимуть ідентифікації правопорушення та розумінню до якої відповідальності особа має бути притягнута за наслідками його вчинення.

Відносно видів відповідальності за порушення бюджетного законодавства, то в ст. 121 БК України зазначається, що посадові особи, з вини яких допущено порушення бюджетного законодавства, несуть цивільну, дисциплінарну, адміністративну або кримінальну відповідальність відповідно до закону. Про можливість притягнення до фінансової відповідальності немає жодної згадки.

Вище ми вже зазначали про комплексний характер фінансової відповідальності, обумовлений наявністю підгалузей та інститутів, яким властиві свої специфічні риси. В науці фінансового права погляди відносно ідентифікації бюджетної відповідальності також розділилися – одні науковці визначають її як різновид фінансової відповідальності (О. Дічкова, С. Теленик, Б. Дерев'яно, Д. Острий), інші вважають зазначену категорію некоректною та використовують термін «відповідальність за порушення бюджетного законодавства» та розглядають його як складовий інститут галузі бюджетного права, норми якого мають регулятивний вплив (О. Гетманець).

На підтримку своєї позиції О. Дічкова зазначає, що в контексті бюджетної відповідальності можна виокремити «власні» ознаки, які відокремлюють її в підвид фінансової відповідальності або надають їй певної «автономії». До спеціальних ознак бюджетної відповідальності авторка відносить: власне бюджетне законодавство, підпорядковане принципам бюджетного права; підставою бюджетної відповідальності є порушення бюджетного законодавства; специфіка бюджетних санкцій полягає у наслідках майнового та організаційного характеру для правопорушника; як правило, суб'єктами бюджетної відповідальності є учасники бюджетного процесу; специфічна форма реалізації бюджетної відповідальності [8, с. 450].

В обґрунтування другого підходу О. Гетманець [9, с. 26–27], наводить наступні аргументи: по-перше БК України не містить поняття «бюджетне правопорушення», а оперує терміном «порушення бюджетного законодавства», що дослідниця пов'язує з неможливістю наявності інституту правопорушення у кожній галузі права та більш широким змістовним навантаженням терміну «порушення бюджетного законодавства», який охоплює порушення норм, закріплених у джерелах бюджетного права; по-друге – авторка зазначає про наявність обмеженої кількості видів юридичної відповідальності, закріплених у ст. 92 Конституції України (серед яких бюджетної відповідальності немає); по-третє – відсутність ознаки карності в бюджетних правопорушеннях, адже для визнання дії або бездіяльності правопорушенням необхідні чотири ознаки: протиправність, винність, суспільна шкідливість та карність. В обґрунтування своєї точки зору авторка звертається до ст. 121 БК України, яка за порушення бюджетного законодавства передбачає адміністративну, цивільну, дисциплінарну або кримінальну відповідальність, які є універсальними та можуть охороняти будь-які види правовідносин. Щодо заходів впливу за порушення бюджетного законодавства, передбачених ст. 117 БК України, авторка відносить їх до специфічного виду фінансово-правового покарання (фінансово-правові заходи впливу за порушення бюджетного законодавства), які в підсумку визна-

чає як бюджетну відповідальність в складі фінансово-правової відповідальності.

На підставі зазначеного вище, важко з'ясувати позицію авторки, однак ми підтримуємо її в частині доцільності застосування терміну відповідальність за порушення бюджетного законодавства, яка окрім класичних видів відповідальності містить ще фінансову відповідальність, якій притаманні особливості під час реалізації за порушення бюджетного законодавства.

Проаналізувавши наукові дослідження в сфері відповідальності за порушення бюджетного законодавства, домінуючою концепцією є розуміння бюджетної відповідальності та відповідальності за порушення бюджетного законодавства, як різновиду фінансової відповідальності, що на наш погляд є абсолютно логічним. В нашому дослідженні ми розмежуємо категорії «бюджетна відповідальність» та «відповідальність за порушення бюджетного законодавства» аналогічно як і правопорушення в зазначених сферах.

Фінансово-правова відповідальність визначена в ПК України за порушення законів з питань оподаткування. Проте, в БК України жодної згадки про можливість притягнення до фінансової відповідальності за порушення бюджетного законодавства немає. З цього приводу доцільне зауваження О. Гетманець, яка зазначає про наявність у БК України норм, які встановлюють заходи впливу за порушення бюджетного законодавства та мають усі ознаки фінансових санкцій (ст. 117). Авторка зазначає, що БК України не встановлено процедуру та розміри адміністративних стягнень і фінансових санкцій за вказані бюджетні правопорушення правопорушень, хоча на практиці вони застосовуються. Наявність значних прогалин в бюджетному законодавстві відносно питання відповідальності за бюджетні правопорушення знижують якість бюджетного контролю та ефективність притягнення до відповідальності за бюджетні правопорушення [9, с. 25].

Недосконалість механізму притягнення до відповідальності за вчинені бюджетні правопорушення має наслідком, що на практиці часто нецільове та неефективне використання коштів та інші правопорушення залишаються безкарними, що підвищує тенденцію їх вчинення.

Очевидним є факт, що за порушення бюджетного законодавства неможливо обмежитися видами відповідальності, закріпленими в Конституції України, адже заходи, передбачені ст. 117 БК України до жодної з них віднести неможливо. На наше переконання їх доцільно та необхідно розглядати в контексті фінансової відповідальності як самостійного виду відповідальності, в зазначеному випадку з певними особливостями обумовленими специфікою бюджетних правовідносин та правопорушень, що скоєні під час їх реалізації.

З метою визначення особливостей фінансової відповідальності за порушення бюджетного законодавства необхідно детально розглянути перелік заходів, передбачених ст. 117 БК України, серед яких: попередження про неналежне виконання бюджетного законодавства з вимогою усунення порушення бюджетного законодавства; зупинення операцій з бюджетними коштами; призупинення та зменшення бюджетних асигнувань; повернення бюджетних коштів до відповідного бюджету; зупинення дії рішення про місцевий бюджет; безспірне вилучення коштів з місцевих бюджетів; інші заходи впливу, які можуть бути визначені законом про Державний бюджет України [4]. Останній пункт перелічених заходів свідчить про їх невичерпний характер.

На доктринальному рівні пропонують зазначені заходи класифікувати на три види: превентивні – направлені на попередження правопорушень, які передбачають бажання правопорушника виправити недоліки з метою уникнення відповідальності; заходи припинення правопорушень – передбачають заходи впливу на правопорушника іншого

уповноваженого суб'єкта; правовідновлювальні – мають на меті відновити порушений інтерес, передбачаючи компенсацію, усунення шкоди та збитків завданих державі, територіальним громадам та іншим суб'єктам отримання бюджетних коштів, наслідком застосування зазначених заходів має стати відновлення законного стану відносин, що існував до порушення [10, с. 148].

Зазначені заходи впливу свідчать про доцільність їх розгляду саме в контексті фінансової відповідальності та саме в цьому випадку ми можемо використовувати термін бюджетне правопорушення. Вид правопорушення закріплений в БК України та за нього передбачена фінансова відповідальність. Всі заходи передбачені ст. 117 БК України, окрім попередження про неналежне виконання, несуть матеріальний, грошовий характер, порушник зазнає фінансове покарання що є особливою фінансовою відповідальністю та санкцій за бюджетні правопорушення.

Особливістю наведених заходів впливу, на думку В. Чернадчука – це оперативного-бюджетні санкції (заходи впливу), оскільки вони є заходами оперативного впливу на розпорядників та одержувачів бюджетних коштів, які є порушниками чинного бюджетного законодавства [11]. Зазначені санкції застосовуються до розпорядників та одержувачів бюджетних коштів безпосередньо уповноваженими суб'єктами з метою відновлення та встановлення режиму законності у бюджетній діяльності та дотримання бюджетної дисципліни учасниками бюджетного процесу.

На основі проведеного дослідження варто зазначити, що фінансова відповідальність за порушення бюджетного

законодавства має ключове значення для забезпечення законності у сфері публічних фінансів. Ця форма відповідальності, яка є різновидом юридичної, відзначається своєю специфікою, зокрема майновим характером та спрямованістю на відновлення порушених правовідносин. Особливої уваги заслуговує необхідність чіткого розмежування понять «бюджетне правопорушення» та «порушення бюджетного законодавства». Перше має вузький характер і передбачає лише санкції фінансового характеру, тоді як друге охоплює ширший спектр юридичної відповідальності.

Відсутність законодавчого визначення таких понять, а також недосконалий механізм реалізації заходів впливу, передбачених ст. 117 БК України, значно ускладнюють процес притягнення винних осіб до відповідальності. Це створює прогалини в законодавстві, які часто дозволяють уникати покарання за правопорушення в бюджетній сфері.

Вважаємо доцільно розглядати заходи впливу за порушення бюджетного законодавства через призму фінансової відповідальності. Це сприятиме більш чіткому розумінню їхньої сутності та функцій.

З метою підвищення ефективності контролю за використанням бюджетних ресурсів необхідно вдосконалити законодавчу базу. Це включає деталізацію процедури застосування санкцій та усунення існуючих прогалин. Зазначені зміни сприятимуть зниженню кількості правопорушень у бюджетній сфері, покращенню управління публічними фінансами та посиленню довіри суспільства до бюджетного процесу.

ЛІТЕРАТУРА

1. Словник фінансово-правових термінів / за заг. ред. Л.К. Воронової. 2-ге вид., перероб. і доп. К. : Алерта, 2011. 558 с.
2. Касьяненко А. М. Фінансова відповідальність за порушення бюджетного законодавства : дис. ... канд. юрид. наук. Ірпінь, 2015. 209 с.
3. Проць І.М. Відповідальність за правопорушення у бюджетній сфері: адміністративно-правові та фінансово-правові аспекти : автореф. дис. ... канд. юр. наук. Львів, 2016. 20 с.
4. Бюджетний кодекс України від 08.07.2010 р. № 2456-VI. (Редакція від 06.12.2024, підстава - 4106-IX). URL: www.rada.gov.ua.
5. Дмитренко Е. С. Фінансове право України. Особлива частина : навч. посіб. К. : Алерта : КНТ, 2007. 613 с.
6. Гетманець О. Правова природа відповідальності за порушення бюджетного законодавства. *Підприємництво, господарство і право*. 2017. № 2. С. 198–202.
7. Шутлів Д. До питання про порушення бюджетного законодавства. *Jurnalul juridic național: teorie și practică*. 2016. Decembrie. С. 72–76.
8. Дічкова О.В. Відповідальність за бюджетні правопорушення, допущені на першій стадії бюджетного процесу. *Держава і право*. 2011. Вип. 51. С. 447–452.
9. Гетманець О.П. Сутність і значення фінансово-правової відповідальності в бюджетному процесі. *Науковий вісник Ужгородського національного університету*. 2015. Вип. 30. Т. 2. С. 24–27.
10. Деревянко Б., Острий Д. Особливості бюджетної відповідальності як різновиду фінансово-правової відповідальності. *Підприємництво, господарство і право*. 2016. № 6. С. 145–149.
11. Чернадчук В.Д. Правова природа стягнень за порушення бюджетного законодавства. *Українська академія банківської справи Національного банку України*. 2008. № 11. URL: https://biem.sumdu.edu.ua/images/stories/docs/K_CPD/Chernadchuk_s_010.pdf с. 24.