

Фінансово-правова

відповідальність в сфері функціонування публічних фондів органів місцевого самоврядування, як особливий вид юридичної відповідальності



Т. Б. Шолкова

кандидат юридичних наук, доцент кафедри фінансового права Національного університету державної податкової служби України

У статті аналізуються поняття та ознаки фінансово-правової відповідальності, як особливого виду юридичної відповідальності, та порядок її застосування в сфері функціонування публічних фондів коштів органів місцевого самоврядування.

Ключові слова: фінансово-правова відповідальність, публічні фонди коштів органів місцевого самоврядування, фінансові правопорушення, бюджетні правопорушення, податкові правопорушення.

В статье анализируются понятия и признаки финансово-правовой ответственности, как особого вида юридической ответственности, и порядок ее применения в сфере функционирования публичных фондов средств органов местного самоуправления.

Ключевые слова: финансово-правовая ответственность, публичные денежные фонды органов местного самоуправления, финансовые правонарушения, бюджетные правонарушения, налоговые правонарушения.

The article analyzes the concept and character of financially legal responsibility, as a special type of legal responsibilities and procedure for its application in the functioning of public money funds of organs of local government.

Keywords: financially legal responsibility, public money funds of organs of local government, financial crime, fiscal offenses, tax offenses.

Фінансова система відіграє найважливішу роль в існуванні держави, оскільки без фінансових ресурсів жодне територіальне утворення не може існувати. Саме тому питання її непорушності і безпеки стоїть завжди дуже гостро.

Шляхом встановлення юридичної відповідальності держава намагається захистити функціонування фінансової системи від протиправних посягань. Особливо вразливою на сьогодні є фінансова система місцевого самоврядування, яка складається з публічних фондів коштів органів місцевого

самоврядування. Це спричинено тим, що Україна стала на шлях децентралізації влади, що полягає не тільки у передачі більших повноважень на місце, а й у забезпеченні достатньої кількості фінансових ресурсів органів місцевого самоврядування на реалізацію цих повноважень. Але проблема полягає в тому, що на сьогодні фінансова дисципліна органів місцевого самоврядування знаходиться на неналежному рівні, до того ж, з кожним роком цей показник не зменшується, а тільки збільшується. Це вказує або на прогалини в законодавстві, або на недостатній розмір санкцій. Свідченням цього є звіти Державної фінансової інспекції України та її територіальних органів про кількість виявлених бюджетних правопорушень, суми яких просто вражають (табл.1.) [1; 2].

Саме тому на сьогодні надзвичайно важливе значення для науковців і законодавців є пошук прогалин та їх усунення в сфері застосування видів юридичної відповідальності за фінансові правопорушення, наукове обґрунтування та законодавче закріплення ви-

**Види бюджетних правопорушень
в розрізі деяких областей України за 2012-2013 рр.**

Області	Недоотримання фінансових ресурсів в обл. бюджети (тис. грн)			Незаконне витрачання бюджетних коштів (тис. грн)			Нецільове витрачання бюджетних коштів (тис. грн)		
	2013	2012	Різниця у %	2013	2012	Різниця у %	2013	2012	Різниця у %
Дніпропетровська	38 467	12 895	198 %	32871,93	83135,83	-39 %	3271,54	2423	35 %
Харківська	19 914	5980	233 %	26112,59	25015,18	4,4 %	1659,77	3376	-51 %
Київська	19318	7426	160 %	28626,68	12739,81	124 %	8349,01	1479,26	464 %
Закарпатська	11348	5066	124 %	9751,49	8785,82	11 %	249,57	43,51	479 %
Волинська	3065	1196	156 %	19060,35	4700,88	305 %	651,98	235,05	177 %

дів юридичної відповідальності за фінансові правопорушення, особливо в бюджетній сфері, визначення та закріплення їх ознак, чіткого порядку застосування і визначення адекватної міри відповідальності, яка б відповідала тим негативним наслідкам, які виникли в результаті такого вчинення. Це в кінцевому рахунку позитивно вплине на додержання фінансової дисципліни органами місцевого самоврядування та сприятиме ефективному і раціональному витрачання бюджетних коштів, розвитку адміністративно-територіальних одиниць та підтримки порядку у самій державі.

Необхідно дати визначення фінансово-правової відповідальності, окреслити її ознаки та чітко відмежувати від адміністративної відповідальності, назвати види фінансових правопорушень, за які вона застосовується, а також дослідити її застосування в сфері функціонування публічних фондів коштів органів місцевого самоврядування.

Останнім часом в юридичній літературі з'явилася низка праць, у яких обґрунтовується наявність нових видів юридичної відповідальності, і серед них – фінансової, пояснюючи свою точку зору тим, що самостійність виду юридичної відповідальності залежить від самостійності галузі права і виду правопорушення. Крім того, у законодавстві стали використовуватися як самостійні категорії такі поняття, як «фінансова санкція», «податкове правопорушення», «бюджетне правопорушення», «фінансове правопорушення» тощо, що свідчить про відокремлення і формування нового виду відповідальності [3]. Питаннями фінансово-правової відповідальності та її співвідношення з адміністративною займалися В. Б. Авер'янов, Д. М. Бахрах, Ю. П. Би-

тяк, Л. К. Воронова, В. Йоффе, М. П. Кучерявенко, В. А. Роздайбіда, А. Й. Іванський, І. А. Сікорська та ін. До сьогодні питання фінансово-правової відповідальності є одним із найбільш дискусійних у правовій науці України. Суперечності викликає як сам факт існування такого виду відповідальності, так і питання, що стосуються природи фінансово-правових санкцій, порядку їх застосування, визначення ознак та складу фінансового правопорушення. У зв'язку з цим аналіз проблем становлення й розвитку фінансово-правової відповідальності, як самостійного виду юридичної відповідальності, є одним із пріоритетних напрямків науки. Особливо гостро стоїть питання відмежування фінансово-правової відповідальності від інших видів юридичної відповідальності, зокрема адміністративної [4, с. 3].

Таке отождення фінансової і адміністративної відповідальності пов'язане з тим, що фінансова відповідальність з'явилася і виокремилася саме з адміністративної відповідальності, тому вона має тотожні риси, а саме:

- 1) застосовується за правопорушення (діяння, що має незначну суспільну небезпеку);

- 2) для накладання фінансових санкцій використовується адміністративна процедура;

- 3) притягують до фінансової відповідальності одні і ті ж самі органи, що й до фінансової, тільки складаються різні процесуальні документи. Наприклад, у податковій сфері контролюючий орган (державна фінансова інспекція), вона наділена юрисдикційними повноваженнями, це орган виконавчої влади, у якого відсутні відносини підпорядкування з суб'єктом правопорушення (одна з ознак адміністративної відповідальності);

4) чинний КпАП України в ст. 2 передбачає, що дія Кодексу поширюється на адміністративні правопорушення, відповідальність за які передбачається законодавством (у т. ч. податковим, бюджетним і т. д.) [5].

Крім того, наводиться навіть п. 22 ч.1 ст. 92 Конституція України, де вказано, що виключно законами України визначаються засади цивільно-правової відповідальності; діяння, які є злочинами, адміністративними або дисциплінарними правопорушеннями, та відповідальність за них [6]. Отже, ні фінансова відповідальність, ні інший вид відповідальності не закріплені. Тому деякі автори вважають, що ніхто не має права вводити новий вид відповідальності, оскільки при цьому виникає необхідність вносити зміни до Конституції, якщо ці зміни не вносити, то цей вид відповідальності є нелегітимним і не має права використовуватися у правозастосовчій діяльності. Таку точку зору підтримують В. К. Колпаков [7, с. 295-296], Д. М. Овсянко [8, с.129], Д. М. Бахрах, Ю. П. Битяк, В. В. Зуй, М. Михеєнко та ін.

Але ті відмінні риси, які має фінансова відповідальність і які вона набуває з розвитком фінансових правовідносин та фінансової науки, вказують на її особливність, унікальність, дають підстави стверджувати про існування її як окремого рівнозначного виду юридичної відповідальності, а саме:

- різна правова підстава та правове регламентування застосування фінансово-правових та адміністративних санкцій. Так, наприклад, процес притягнення до відповідальності розпорядників бюджетних коштів за правопорушення, передбачені бюджетним законодавством, хоча й схожий на адміністративний процес, однак відбувається відповідно до пе-

редбачених бюджетним законодавством процедур;

- поряд з фінансово-правовими можуть застосовуватися адміністративні чи кримінальні санкції;
- застосування фінансово-правових санкцій не тягне для суб'єкта правопорушення наслідки тільки грошово-майнового;
- різне співвідношення способів, прийомів правового впливу на суспільні відносини, різний якісний склад юридичних фактів тощо утворюють специфіку галузевого методу фінансового права [9];
- суб'єктом, до якого застосовується фінансово-правова відповідальність, це може бути не тільки фізична особа, а й юридична особа (юридична особа не може бути притягнута ні до кримінальної, ні до адміністративної відповідальності, оскільки в її діях немає суб'єктивного складу, який обов'язковий для цих видів відповідальності) [7; 10];
- суб'єктом притягнення до адміністративної відповідальності відповідно до КпАП України є фізична особа (посадова або уповноважена особа) [5];
- види санкції кардинально відрізняються між фінансовою та адміністративною відповідальністю [5; 11; 12];
- адміністративна відповідальність застосовується виключно при наявності вини (умислу чи необережності), а фінансова відповідальність може застосовуватись без наявності вини;
- згідно з Рішенням Конституційного Суду України від 30 травня 2001 р. №7-рп/2001 [13] адміністративна відповідальність не охоплює спеціальні види юридичної відповідальності, передбачені іншими галузями права (податкову, банківську, різновиди фінансово-правової відповідальності);

- фінансово-правова відповідальність настає тільки за порушення фінансових норм, що встановлюють правила поведінки суб'єктів фінансових правовідносин, захищають фінансові інтереси держави;
- фінансові правовідносини через свою природу мають майновий характер, тому правопорушення в цій сфері завжди завдають певної майнової шкоди державі і всьому суспільству;
- крім того, різниця, є між фінансовою та адміністративною відповідальністю у віці, з якого особи притягуються до відповідальності, та у часі, протягом якого можна притягнути до відповідальності (наприклад: за віком притягнення: адміністративна відповідальність – з 16 років, фінансова – з настанням повної дієздатності (18 років); позовна давність: адміністративна – 1 рік, фінансова – 3 роки; за строками притягнення: адміністративна – 2 місяці з дня виявлення, фінансова – 6 місяців з дня вчинення або з дня виявлення).

Не дивлячись на переконливі аргументи на користь фінансово-правової відповідальності, як окремого виду юридичної відповідальності, не дає поставити останню крапку відсутність єдиного систематизованого або кодифікованого нормативно-правового акта, який би увібрав в себе правопорушення, які можна було б систематизувати за сферою суспільних відносин, щодо яких законодавством передбачена фінансово-правова відповідальність. Це дало б комплексне уявлення про вказаний вид відповідальності, дозволило б закріпити його поняття, визначити специфічні ознаки та санкції, систематизувати правопорушення, за які передбачена фінансово-правова відповідальність.

Щодо фінансових правопорушень, як підстави притягнення до відпо-

відальності суб'єкта його вчинення, А. Й. Іванський вказує на особливості, які мають ці правопорушення, що й відрізняє їх від інших видів правопорушень, а саме на те, що фінансові правопорушення можуть утворювати склад дисциплінарної, адміністративної та кримінальної відповідальності [4, с.18]. Отже, образ правопорушень є збірним. Він виділяє такі види фінансових правопорушень: а) правопорушення, що передбачені нормами фінансового законодавства; б) правопорушення, що передбачені фінансовими нормами інших галузей права в сфері формування та використання централізованих публічних фондів коштів [4, с.18].

Це дає змогу поділити ці правопорушення на п'ять груп:

1. Податкові правопорушення (наприклад: обліку і звітності, сплати податків, зборів обов'язкових платежів; порушення, об'єктом яких є права, обов'язки суб'єктів правовідносин, порядок податкового контролю).

2. Правопорушення в сфері валютного регулювання (наприклад: порядок поводження та здійснення операцій з валютою та валютними цінностями, порядок валютного контролю і т. д.).

3. Правопорушення в сфері публічних банківських відносин (наприклад: порядок здійснення банківської діяльності, банківських операцій щодо бюджетних коштів).

4. Правопорушення в сфері грошово-касових операцій з бюджетними коштами.

5. Правопорушення у сфері здійснення публічного загальнообов'язкового державного страхування [4, с.19].

Але А. Й. Іванський не зазначив найважливішої групи суспільних відносин, в яких виникають правопорушення, щодо яких максимально застосову-

ється саме фінансова відповідальність, це бюджетні правопорушення. На нашу думку, їх не можна не включити до цієї класифікації.

Виходячи з вищевикладеного, можна дати визначення таким поняттям, як фінансово-правова відповідальність та фінансові правопорушення.

Отже, фінансово-правова відповідальність – це вид юридичної відповідальності, що застосовується до правопорушників в сфері фінансових відносин (фізичних та юридичних осіб) при наявності вини та без такої і тягне за собою настання негативних наслідків для правопорушників у формі фінансових санкцій у відповідності до фінансового законодавства.

Фінансове правопорушення – це суспільно шкідливе, винне (або без наявності вини), протиправне діяння (дія чи бездіяльність) деліктоздатного суб'єкта, що порушує врегульований нормами фінансового законодавства порядок формування, розподілу, управління та використання публічних фондів коштів, за яке законодавство встановило юридичну відповідальність.

Маючи комплексне уявлення про фінансову відповідальність та фінансове правопорушення, можна проаналізувати, яким чином фінансова відповідальність застосовується в сфері функціонування публічних фондів грошових коштів органів місцевого самоврядування.

Публічні фонди грошових коштів органів місцевого самоврядування – це фонди коштів, які створюються органами місцевого самоврядування в межах їх повноважень з метою забезпечення публічних потреб населення відповідної адміністративно-територіальної одиниці, кошти яких акумулюються на спеціальному рахунку у від-

повідній фінансово-кредитній установі, які функціонують на засадах відкритості і прозорості та щодо яких визначений порядок формування, розподілу, управління, використання і контролю в нормативно-правових актах імперативного характеру і є об'єктом публічного фінансового контролю на всіх стадіях свого функціонування [14, с.13]. Щодо видів публічних фондів, які складають фінансову систему органів місцевого самоврядування, то до них відносимо:

а) централізовані публічні фонди (місцевий бюджет; спеціальний фонд місцевого бюджету, який включає в себе публічні цільові бюджетні фонди);

б) децентралізовані публічні фонди (фонди комунальних підприємств, установ, організацій) [15, с. 265].

Виходячи з вищеперерахованих видів публічних фондів, зрозуміло, що основні джерела наповнення цих фондів є бюджетні кошти. Отже, порядок їх функціонування регулюється нормами бюджетного законодавства. Протиправні дії (бездіяльність), що порушують порядок функціонування таких фондів, визначаються як бюджетні правопорушення, за які може застосовуватись фінансово-правова відповідальність. Фінансово-правова відповідальність за бюджетні правопорушення виражена у санкціях, які закріплені у пп. 2-8 ч.1 ст. 117 Бюджетного кодексу України (далі – БК України), до яких відноситься: зупинення операцій з бюджетними коштами, призупинення або зменшення бюджетних асигнувань, повернення бюджетних коштів до відповідного бюджету, безспірне вилучення коштів з місцевого бюджету та ін. [12]. Крім переліку санкцій, бюджетне законодавство має масив підзаконних нормативних актів, які передбачають порядок застосування цих видів санк-

ції: Порядок зупинення операцій з бюджетними коштами, Постанова КМУ від 19.01.2011 р. № 21, Порядок призупинення бюджетних асигнувань, Постанова КМУ від 15.05.2002 р. № 319, Порядок повернення бюджетних коштів до відповідних бюджетів в разі їх нецільового використання, Постанова КМУ від 22.12.2010 р. №1163 та ін. [16, с. 186-191].

Щодо бюджетних правопорушень, то їх перелік передбачений пп.1-40 ч.1 ст. 116 БК України: 1) включення недостовірних даних до бюджетних запитів; 2) порушення встановлених термінів подання бюджетних запитів або їх неподання; 3) включення до складу спеціального фонду бюджету надходжень з джерел, не віднесених до таких цим Кодексом чи законом про Державний бюджет України; 4) створення позабюджетних фондів, порушення вимог цього Кодексу щодо відкриття позабюджетних рахунків для розміщення бюджетних коштів; 5) порушення порядку або термінів подання, розгляду і затвердження кошторисів та інших документів, що застосовуються в процесі виконання бюджету та інші [11].

Не дивлячись на начебто врегульованість фінансової відповідальності за бюджетні правопорушення, на сьогодні залишається низка прогалин в законодавстві, що дозволяє правопорушникам продовжувати вчиняти бюджетні правопорушення в сфері функціонування публічних фондів коштів органів місцевого самоврядування (табл.1.), уникати відповідальності та робить передбачені санкції неефективними.

Так, В. І. Антіпов, характеризуючи прогалини бюджетного законодавства, вказує на: 1) порушення законодавцем практики нормотворення та принци-

пів побудови деліктної норми, в яких часто відсутні обов'язкові складі правопорушення (суб'єкт, об'єкт, суб'єктивна та об'єктивна сторони), що часто ускладнює можливість їх застосування. Так, наприклад, ст. 77 БК України визначає порядок і терміни прийняття рішення про місцевий бюджет, а також ст. 61 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», порушення цих норм утворює об'єктивну сторону бюджетного правопорушення, що передбачена в п. 6 ст.116 БК України. Згідно зі ст. 117 БК України за це правопорушення застосовується як захід впливу – попередження про невиконання бюджетного законодавства з вимогою щодо усунення порушення, але відсутній правозастосовчий орган та невизначений порядок такого застосування; 2) скупчення всіх видів правопорушень в одній 116 статті БК України без окремого визначення їх складу; 3) те саме стосується і заходів впливу на правопорушника, в БК України розписується тільки 1 вид такого впливу у ст. 117, незрозуміло, чому й інші заходи не були розписані, а також є прогалини та колізії [16, с. 238-242].

Отже, вважаємо за необхідне термінове усунення прогалин та колізій шляхом внесення змін у відповідні статті для запобігання бюджетних правопорушень з боку органів місцевого самоврядування та інших уповноважених осіб (головних розпорядників, розпорядників та отримувачів бюджетних коштів), що сприятиме поліпшенню фінансової дисципліни в сфері функціонування публічних місцевих фондів коштів та більш ефективному розпорядженню бюджетними коштами і зміцненню фінансової бази адміністративно-територіальних одиниць та всієї держави.

Список використаної літератури

1. Аналітичний звіт про результати діяльності Державної фінансової інспекції та її територіальних органів за 2013 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.dkrs.gov.ua>
2. Аналітичний звіт про результати діяльності Державної фінансової інспекції та її територіальних органів за 2012 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.dkrs.gov.ua>
3. *Назребний В. П.* Фінансове право України: поняття та ознаки фінансово-правової відповідальності [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://libr.org.ua>
4. *Іванський А. Й.* Фінансово-правова відповідальність в сучасній Україні : теоретичне дослідження : автореф. дис. ... докт. юрид. наук :12.00.07// А. Й. Іванський. – О., 2009. – 36 с.
5. Кодекс України про адміністративні правопорушення від 7 грудня 1984 р. № 8073-X // Відомості Верховної Ради Української РСР. – 1984. – Додаток до № 51. – Ст.1122.
6. Конституція України від 28.06.1996 р. № 254к/96-ВР// Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – 80 с. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua>
7. *Колпаков В. К.* Адміністративне право України. –Х. : Право, 2000. – 736 с.
8. *Овсянко Д. М.* Административное право : учеб. пособ. / Под ред. проф. Г. А. Туманова. – М. : Юрист, 1999. – 448 с.
9. *Лебедь А. В.* Фінансово-правова відповідальність як самостійний вид юридичної відповідальності // XI Міжн. наук. інтернет-конф. «Актуальні проблеми сучасної науки» [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://intkonf.org>
10. Кримінальний кодекс України від 05.04.2001р. № 2341-III // Відомості Верховної Ради України. – 2001. – №№25-26. – Ст.131 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua>
11. Бюджетний кодекс України : від 07.08. 2010 р. (станом на 20 червня 2014 р.) // Відомості Верховної Ради України. – 2010. – №№37-38. – Ст. 189 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua>
12. Податковий кодекс України від 02.12.2010 р. № 2755-VI // Відомості Верховної Ради України. – 2011. – №№ 13-17. – Ст.112 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua>
13. Рішення Конституційного Суду України від 30.05.2001 р. №7-рп/2001 у справі за конституційним зверненням відкритого акціонерного товариства «Всеукраїнський акціонерний банк» щодо офіційного тлумачення положень п. 22 ч. 1 ст. 92 Конституції України, чч. 1, 3 ст. 2, ч. 1 ст. 38 Кодексу України про адміністративні правопорушення (справа про відповідальність юридичних осіб) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua>
14. *Шолкова Т. Б.* Публічні фонди органів місцевого самоврядування : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. : 12.00.07 / Національний університет ДПС України / Т. Б. Шолкова. – Ірпінь, 2011. – 19 с.
15. *Шолкова Т. Б.* Теоретичний погляд на поняття «публічні централізовані фонди коштів місцевого самоврядування» та «публічні децентралізовані фонди коштів місцевого самоврядування» в сфері фінансового права // Право і суспільство. – 2014. – № 6-1. – С. 261-266.
16. Правове регулювання місцевих фінансів в Україні / [О. В. Солдатенко, В. І. Антіпов, О. А. Музика-Стефанчук та ін.] ; за заг. ред. О. В. Солдатенко. – К. : Алтера, 2011. – 244 с.