



МЕЖДУНАРОДНЫЙ ОПЫТ ПРИВЛЕЧЕНИЯ К ОТВЕТСТВЕННОСТИ ЗА НАРУШЕНИЯ БЮДЖЕТНОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА

Артем КАСЬЯНЕНКО,

ассистент кафедры финансового права

Национального университета государственной налоговой службы Украины

Summary

Responsibility as a complex and multifaceted concept has a philosophical, social, moral, political, legal character is one of the manifestations of the mutual responsibility of the individual and society. Responsibility for financial irregularities is a tool of deterrence and regulation in the formation, distribution, redistribution, and use of financial state resources. Order of application of such responsibility allows extending range of tools allowed and provided for the regulation of financial relations.

Also, still not fully explored issue is the order for resolving disputes relating to the implementation of the rights and powers of interaction with financial resources.

Key words: liability, budget, resolution.

Аннотация

Ответственность как сложное, многостороннее понятие, имеющее философский, социальный, моральный, политический, юридический характер, является одним из проявлений взаимной ответственности личности и общества. Существование ответственности за финансовые нарушения является инструментом сдерживания и регулирования в процессе формирования, распределения, перераспределения и использования финансовых ресурсов государства. Порядок применения мер такой ответственности позволяет расширить диапазон инструментов, разрешенных и предусмотренных для регулирования финансовых взаимоотношений.

Кроме того, отдельным не до конца исследованным вопросом является порядок урегулирования споров, связанных с реализацией полномочий и прав по взаимодействию с финансовыми ресурсами.

Ключевые слова: ответственность, бюджет, урегулирование.

Постановка проблемы. Существование ответственности, обусловленной общественным характером человеческого поведения, позволяет в любой ситуации соотносить поступки с существующими в обществе ценностями и нормами, с интересами других субъектов и, таким образом, действовать ответственно либо, наоборот, совершать деяния, не соответствующие тем социальным, моральным, юридическим требованиям, которые общество и государство предъявляют к субъектам общественных отношений.

Ответственность как сложное, многостороннее понятие, имеющее философский, социальный, моральный, политический, юридический характер, является одним из проявлений взаимной ответственности личности и общества. Следовательно, ответственность следует рассматривать как необходимую обязанность отвечать за свои действия, поступки.

Состояние исследования. Вся финансовая система как неотъемлемый признак государства не может функционировать без института ответственности. К тому же понятие ответственности является одной из основных финансово-правовых категорий, конструкция которой во многом определяет место и роль правового регулирования финансовых отношений. В последние годы

в связи с развитием финансового законодательства ученые стали выделять финансово-правовую ответственность.

Вопросы финансовой ответственности частично рассматривали С.М. Братусь, Л.К. Воронова, А.Н. Горбунова, Е.Ю. Грачева, А.И. Иванский, М.В. Карасева, Ю.А. Крохина, М.П. Кучерявенко, Ю.А. Ровинский, И.А. Сикорская, Р.А. Усенко, Р.И. Халфина, Н.И. Химичева и др.

Изложение основного материала.

Идея признания финансово-правовой ответственности не является новой для финансово-правовой науки. Так, еще в XIX в. М.М. Сперанский обосновывал необходимость закрепления принудительных мер, в частности мер ответственности за нарушения требований к финансовой деятельности, на нормативном уровне.

Особое место в любом государстве принадлежит бюджету, который является его неотъемлемым атрибутом, обеспечивающим социально-экономическое развитие. Во многих странах мира бюджет принимается в форме закона (ФРГ, Греция, Ирландия, Франция, Италия и др.). Правонарушения, совершаемые в бюджетной сфере, негативно влияют на все общество, на интересы каждого человека. В Украине проводятся различные мероприятия для создания эффективного, действен-

ного механизма противодействия таким правонарушениям. За нарушение бюджетного законодательства применяются различные меры воздействия. Хотя в Бюджетном кодексе Украины прямо не говорится о возможности применения к нарушителям бюджетного законодательства финансово-правовой ответственности, но по анализу его норм можно сделать вывод о ее существовании.

При привлечении нарушителя бюджетного законодательства к юридической ответственности государство преследует, как правило, три цели: обеспечение соблюдения бюджетного законодательства, наказание правонарушителя, защита имущественных интересов участников бюджетных правоотношений. Конечно, нельзя отрицать компенсационную функцию финансово-правовой ответственности. Ведь ставить целью ответственности лишь наказание за нарушение бюджетного законодательства мало, ее цель – вернуть и убытки, нанесенные определенным нарушением.

Существует установленный законом порядок распределения, перераспределения и использования финансовых ресурсов в бюджетной системе Украины. Но необходимо отметить, что часто он становится объектом посягательства. В Бюджетном кодексе Украины [1] гл. 18



посвящена вопросам ответственности и мерам воздействия за совершенные нарушения бюджетного законодательства, которой предусмотрено, что лица, виновные в нарушении бюджетного законодательства, несут гражданскую, дисциплинарную, административную или уголовную ответственность в соответствии с законами Украины.

Кроме того, нарушение бюджетного законодательства, совершенное распорядителем или получателем бюджетных средств, может быть основанием для привлечения к ответственности в соответствии с законами Украины его руководителя или других ответственных должностных лиц, в зависимости от характера совершенных ими деяний (ст. 121).

По сравнению с предыдущей редакцией кодекса, действительно более детально определены бюджетные правонарушения (ст. 116). Остается нерешенным вопрос, какие меры воздействия будут применены к участникам бюджетного процесса за нарушение бюджетного законодательства (п. 5, 6 ст. 116). Предупреждение о ненадлежащем исполнении бюджетного законодательства выносится с требованием об устранении нарушения. Уполномоченные на то органы выдают эти требования в форме, установленной законодательством. Например, в случае нецелевого использования субвенций используется форма требования о возврате использованной не по целевому назначению суммы субвенции соответствующего бюджета, утвержденная Приказом Министерства финансов Украины № 9 от 14 января 2004 г. Постановлением Кабинета Министров Украины «Об утверждении Порядка возврата бюджетных средств соответствующих бюджетных фондов в случае их нецелевого использования» [2] утвержден Порядок возврата бюджетных средств, полученных как целевая субвенция, в соответствующий бюджет в случае их нецелевого использования. Согласно этому Порядку факт нецелевого использования субвенции устанавливается в процессе проведения ревизии (проверки) выполнения бюджетов уполномоченным государственным органом, осуществляющим контроль за соблюдением бюджетного законодательства, и оформляется актом ревизии или справкой о проверке.

Ст. 119 Бюджетного кодекса Украины содержит, по нашему мнению, очень узкое понятие «нецелевое использование бюджетных средств», которым считается «их расходование на цели, не соответствующие бюджетным назначениям, установленным законом о Государственном бюджете Украины или решением о местном бюджете, направлениям использования бюджетных средств, определенным в паспорте бюджетной программы (в случае применения программно-целевого метода в бюджетном процессе), либо в порядке использования бюджетных средств; бюджетным ассигнованиям (росписи бюджета, сметы, плана выполнения бюджетных средств)». Нечелевое использование бюджетных средств образует состав административного правонарушения, предусмотренного статьей 16412 Кодекса Украины об административных правонарушениях [3], а использование бюджетных средств вопреки их целевому назначению в крупных (сумма, которая в тысячу и более раз превышает необлагаемый минимум доходов граждан) или особо крупных (сумма, в три тысячи и более раз превышающая необлагаемый минимум доходов граждан) объемах образует состав преступления, предусмотренного ст. 210 Уголовного кодекса Украины. За такие действия, если их предметом были бюджетные средства в крупном или особо крупном размере, должностные лица должны нести уголовную ответственность по ст. 210 Уголовного кодекса Украины [4]. Соответственно, буквальное понимание норм Бюджетного кодекса не позволяет считать нецелевым использованием бюджетных средств такие, к сожалению, довольно распространенные на практике, деяния: 1) использование бюджетных средств их получателем на цели, не соответствующие плану использования бюджетных средств, правовым основаниям их получения (например, нецелевое использование средств, выделенных из бюджета небюджетным учреждениям для финансирования определенных программ); 2) нарушение установленного законом порядка закупки за бюджетные средства товаров, оплаты работ и услуг; 3) незаконное получение из соответствующего бюджета компенсаций за ранее понесенные затраты и их использование на собственные нужды;

4) нарушение должностными лицами Государственной казначейской службы установленных законом правил расчетного обслуживания бюджетов, распорядителей и получателей бюджетных средств; правил перечисления межбюджетных трансфертов в формах, связанных с использованием бюджетных средств.

Ст. 124 Бюджетного кодекса Украины дает право обжаловать решение о применении меры воздействия за нарушение бюджетного законодательства в органе, который его вынес. По нашему мнению, нормы финансового законодательства, которые регулируют порядок административного обжалования решений, требуют существенного усовершенствования. В частности, не способствует эффективности рассмотрения жалоб в порядке процедуры административного обжалования правило, установленное ст. 124 Бюджетного кодекса Украины, которое предусматривает обжалование решений контролирующих органов непосредственно в орган, принявший обжалуемое решение. Данная ситуация приводит к тому, что жалобу рассматривает сам орган, решения которого оспариваются, что не может способствовать объективному рассмотрению первичных жалоб, а следовательно, и эффективной защите прав.

Мы согласны со справедливым мнением А.И. Иванского [5, с. 386], что «отсутствие надлежащего правового регулирования оснований и порядка привлечения правонарушителей к финансово-правовой ответственности за оказание финансовых правонарушений способствует возникновению в хозяйственных судах и судах общей юрисдикции противоречивой судебной практики, что вызывает многочисленные жалобы на судебные решения, а также порождает ряд дискуссионных вопросов в научной доктрине к определению самостоятельности финансово-правовой ответственности». Поэтому, несмотря на все положительные и отрицательные моменты правовых норм гл. 18 Бюджетного кодекса Украины «Ответственность и меры воздействия за совершение нарушения бюджетного законодательства», по нашему мнению, необходимо внести дополнения к п. 1 ст. 121 Бюджетного кодекса Украины и изложить ее в следующей редакции:



«Должностные лица, по вине которых допущены нарушения бюджетного законодательства, несут гражданскую, дисциплинарную, административную, финансовую или уголовную ответственность в соответствии с законами Украины».

Конституция Украины регулирует основные принципы функционирования института юридической ответственности [6]. В нормах Основного Закона нашего государства мы неоднократно встречаемся с термином «ответственность»: в ст. 58, 60, 61, 62, 63, 92, в разделе VIII «Правосудие». Стоит отметить, что реформирование государственной власти и судебной системы в Украине доказало актуальность вопроса о месте конституционного принципа специализации судебной системы, предусмотренного ст. 125 Конституции Украины. Сегодня в контексте обеспечения прав человека в сфере судопроизводства важно, по нашему мнению, обеспечить доступность и справедливость судопроизводства путем оптимизации распределения компетенции различных звеньев судебной системы по рассмотрению финансовых дел (бюджетных, налоговых, валютных и т. п.). Считаем, что существует объективная возможность усовершенствовать систему судопроизводства, создав специализированные суды, например, финансовые. Ведь рассмотрение дел этой категории требует длительной и кропотливой работы высококвалифицированных специалистов, которые не только имеют соответствующие знания в юриспруденции, но и осведомлены об особенностях бюджетных, налоговых и таможенных отношений. В свое время вносилось предложение относительно создания в Украине специализированных налоговых судов, со специальными полномочиями, которым планировалось передать дела обо всех преступлениях, совершенных в бюджетной и кредитно-финансовой системе, сфере налогообложения; дела о контрабанде; дела о коррупционных деяниях в органах налоговой службы Украины; дела о нарушении таможенных правил; дела по жалобам на неправомерные действия должностных лиц налоговых органов; дела в защиту чести и достоинства, сторонами в которых являются налоговые органы или их должностные лица [7, с. 39]. Но это предложение так

и не нашло своего логического завершения. Сейчас в Украине проблема эффективной организации и деятельности судебной власти до конца еще далеко не решена.

С целью выработки рекомендаций по применению законодательства, регламентирующего порядок реализации прав и обязанностей участниками бюджетного процесса, и начертания направлений дальнейшего совершенствования контрольной деятельности в бюджетной сфере возникает насущная потребность в углубленном изучении судебной практики других государств. Во многих государствах, наряду с судами общей юрисдикции, существуют и функционируют суды, специализирующиеся на рассмотрении отдельных видов споров, имеющие определенные особенности.

По нашему мнению, существует необходимость четко определить критерии разграничения компетенции судебных органов в условиях распространения юрисдикции судов на все правоотношения. В странах Западной Европы развитие системы специализированных судов в значительной мере обусловлено высоким уровнем правовой культуры, установленными политическими и правовыми традициями. Даже в государствах, которые отличаются своими правовыми системами (романо-германская и англосаксонская), созданы суды первой инстанции по финансовой юрисдикции двух уровней: 19 налогово-финансовых судов в землях Германии и Федеральная финансовая палата [8, с. 363].

Специальным органом финансово-экономического контроля Ирана является Финансовый суд, в компетенцию которого входит проверка и инспектирование всех счетов министерств, государственных предприятий и учреждений, любых предприятий, которые использовали государственные средства. Именно Финансовый суд готовит отчет Меджлиса Ирана об исполнении бюджета за год с выводами и предложениями [9, с. 39-47].

В Королевстве Испания есть Суд Счетов, во Франции – Суд бюджетной и финансовой дисциплины, в Республике Парагвай – Финансовый суд, в Республике Эль-Сальвадор – Счетный суд. Конституция Греции различает пять основных областей юстиции: об-

щую, трудовую, социальную, финансовую, административную. Система финансовых судов создана для рассмотрения дел, связанных с уплатой налогов, таможенных платежей. Одновременно финансовый суд Греции контролирует использование государственных средств. В Испании создан Центральный хозяйственно-административный трибунал, который рассматривает в первой инстанции финансовые споры на большие суммы и жалобы на Министерство экономики и другие центральные органы. Высшим органом финансового контроля Италии является Счетный суд, созданный еще в 1862 г. Конституцией Италии он признан как вспомогательный орган правительства. На практике этот суд наделен функциями судебной инстанции, осуществляет контроль за правильностью использования государственных финансовых ресурсов, осуществляет предварительный контроль законности актов правительства, а также последующий контроль за использованием бюджетных средств. Республика Мадагаскар также имеет Счетный суд, что представляет финансовую юрисдикцию в Республике [10, с. 209-212, 316, 326, 468]. В то же время проблемы государственной судебной системы, связанные с недостатками бюджетного финансирования, перегруженностью судов различными видами дел, волокитой при их рассмотрении, заставляют искать другие, более быстрые и эффективные пути выхода из конфликтных ситуаций.

Формы решения конфликтов без вмешательства судебных органов уже являются неотъемлемым элементом американской правовой системы, они возникли как альтернатива правосудию, как результат разочарования общества в формальной и длительной судебной процедуре, которая дорого стоит. Е.И. Носырева в своей статье «Альтернативные средства урегулирования споров в США» исследует основные положения функционирования данного института. Как отмечает автор, «для обозначения форм доюрисдикционного урегулирования был принят общий термин «альтернативные средства урегулирования споров» (Alternative Dispute Resolution, официальная аббревиатура ADR) [11, с. 90-93]. Развитие ADR привело также к необходимости проведения научных



исследований и разработок. В частности, американские ученые обсуждают такие вопросы: какие типы процедур нужно относить к альтернативным; могут ли альтернативные средства защищать права малоимущих граждан; какую квалификацию должен иметь человек для того, чтобы урегулировать спор; кто может определять эту квалификацию – федеральное правительство, правительства штатов, различные общественные организации или сами специалисты в области ADR. Американские юристы в настоящее время насчитывают около двадцати различных процедур урегулирования споров.

Общепринятым является деление ADR на три основных вида:

1. Переговоры – урегулирование спора непосредственно сторонами без участия других лиц.

2. Посредничество – урегулирование спора с помощью независимого нейтрального посредника, что способствует достижению сторонами соглашения.

3. Арбитраж – разрешение спора с помощью независимого нейтрального лица-арбитра, который выносит обязательное для сторон решение. Как видим, критерием для такого деления служит участие в урегулировании разногласий третьего лица или его полномочия. Безусловно, упомянутая форма разрешения конфликтов не является универсальной, но ее положительные черты очевидны.

Во многих государствах действуют соответствующие законы. Например, в Польше финансовые правонарушения, применение финансовых санкций четко определено в Уголовном финансовом кодексе [12]. В Италии порядок расследования финансовых правонарушений прописан в законе. Устанавливается ответственность в финансовых законах Индии. Во Франции действует Органический закон «О финансовых законах», который регулирует бюджетную сферу. Этот закон называют «финансовой конституцией» Франции [13].

Выводы. Итак, четкое урегулирование указанных проблемных вопросов в законодательстве любого государства будет обеспечено при условии создания эффективной судебной защиты прав и законных интересов каждого участника бюджетного процесса, что

будет способствовать эффективному использованию финансов, служить важной гарантией реализации материальных прав и обязанностей в бюджетной сфере.

Список использованной литературы:

1. Бюджетний кодекс України : Закон України від 08.07.2010 р. № 2453 // Офіційний вісник України. – 2010. – № 59. – Ст. 2047.

2. Про затвердження Порядку повернення бюджетних коштів до відповідних бюджетних фондів у разі їх нецільового використання : Постанова Кабінету Міністрів України від 22.12.2010 р. № 1163 // Офіційний вісник України. – 2010. – № 98. – Ст. 3480.

3. Кодекс України про адміністративні правопорушення від 07.12.1984 р. № 8073-X // Відомості Верховної Ради Української РСР. – 1984. – Додаток до № 51. – Ст. 1122. – (Зі змінами і доповненнями).

4. Кримінальний кодекс України від 05.04.2001 р. № 2341-III // Відомості Верховної Ради України. – 2001. – № 25-26. – Ст. 131.

5. Іванський А.Й. Фінансово-правова відповідальність: теоретичний аналіз : монографія / А.Й. Іванський. – Одеса : Юрид. літ., 2008. – 504 с.

6. Конституція України : прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.

7. Усатий Г. Податкові суди: мода чи необхідність / Г. Усатий // Економіка, фінанси, право. – 2001. – № 11. – С. 37–39.

8. Федеративная Республика Германия. Конституция и законодательные акты : [пер. с нем. ; редкол. В.А. Туманов и др.]. – М. : Прогресс, 1991. – 463 с.

9. Amin S.H. Middle East Legal Systems Glasgow. – 1985. – P. 39–149.

10. Правовые системы стран мира. Энциклопедический справочник. – 3-е изд. перераб. и доп. / Ф.М. Решетников, У.З. Батлер, В.В. Бойцова. – М. : Норма, 2003. – 968 с.

11. Носырева Е.И. Альтернативные средства урегулирования споров в США / Е. Носырева // Хозяйство и право. – 1998. – № 1. – С. 90–93.

12. Kodeks karny skarbowy / Ustawa RP: ustawa przyjęta Sejmem RP 10 wrzesnia 1999 r. // Dziennik Ustaw RP. – 2007. – № 111. – Poz. 765, 2 t.

13. Clinchamps N. Le controle financier et la LOLF du 1er aout 2001: vers un desengagement progressif // RFFP. – 2003. – № 83.