

## ВІДНОВЛЮВАЛЬНА ФУНКЦІЯ ФІНАНСОВО-ПРАВОВОЇ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ

**КОВАЛЕНКО** *Анатолій Анатолійович* - кандидат юридичних наук, доцент кафедри публічно-правових дисциплін Київського міжнародного університету

DOI:10.32782/NP.2019.4.23

УДК: 347.73

*Стаття посвячена вопросам функций юридической ответственности. Исследуется процесс реализации восстановительной функции финансово-правовой ответственности. Освещаются направления рассматриваемой функции. Доказано, что применение мер финансовой ответственности имеет целью восстановление социальной справедливости, нарушенного состояния финансовой безопасности, реализацию публичного финансового интереса и тому подобное. Определено, что способами осуществления восстановительной функции финансово-правовой ответственности являются: нормативно-правовое закрепление обязанностей субъектов финансовых правоотношений в случае совершения ими правонарушений; определение составов финансовых правонарушений.*

*Ключевые слова: функция, право, финансовое право, ответственность, восстановительная функция, правовое регулирование.*

### Постановка проблеми у загальному вигляді

Відновлювальна функція однаково притаманна різним видам юридичної відповідальності. Результат впливу відновлювальної функції юридичної відповідальності полягає у тому, що відбувається відновлення правопорядку, законності, правовідносин, суспільних відносин, соціальної справедливості, психологічного спокою суспільства [1, с.274]. Отже, застосування заходів фінансової відповідальності має на меті відновлення соціальної справедливості, порушеного стану фінансової

безпеки, реалізацію публічного фінансового інтересу тощо.

### Аналіз останніх наукових досліджень

На сьогодні є чимало досліджень вчених-теоретиків, а також фахівців у різних галузях права, які переймаються функціями, зокрема, фінансового права. Варто навести таких вчених, як А.І. Абрамов, Є.О. Алісов, Л.К. Воронова, Е.С. Дмитренко, Л.М. Касьяненко, Д.А. Кобильник, А.Т. Ковальчук, М.П. Кучерявенко, Т.А. Латковська, О.А. Лукашов, О.А. Музика-Стефанчук, В.П. Нагребельний, А.А. Нечай, О.П. Орлюк, Н.Ю. Пришва, П.С. Пацурківський, Л.А. Савченко, Ю.Л. Смирнікова, А.А. Швиркін та інших. Разом із цим, на сьогодні залишається невирішеною низка теоретичних, практичних, методологічних питань.

**Мета статті** полягає у дослідженні питань, пов'язаних із відновлювальною функцією фінансово-правової відповідальності.

### Виклад основного змісту статті

У широкому розумінні об'єктом відновлювального впливу є відносини, що існують в процесі публічної фінансової діяльності, якій власне і заподіюється шкода внаслідок вчинення фінансового правопорушення. Відновлювальна функція призначена нормалізувати відносини щодо цільового використання бюджетних коштів, своєчасного і повного перерахування цих коштів, підтвердження бюджетних зобов'язань розпису закону про

Державний бюджет України тощо. Відновлювальний характер мають фінансово-правові санкції, реалізація яких унеможливує здійснення фінансового правопорушення, відновлює правопорядок. Однак відновлювальний вплив здійснює не лише санкція фінансово-правової норми, а вся фінансово-правова відповідальність, оскільки вона спонукає правопорушника до правомірної поведінки. Санкції ж застосовуються з метою спонукання правопорушника припинити здійснення правопорушення, хоча їх застосування інколи може й не спричинити автоматичного його припинення. До цієї групи відносяться санкції, пов'язані зі втратою майна для порушника (стягнення штрафу, пені, санкції, пов'язані з обмеженням прав порушника бюджетного законодавства, призупинення, обмеження фінансування, призупинення операцій на рахунках тощо) [2, с.284].

В юридичних науках для позначення відновлювального впливу норм юридичної відповідальності деякі автори використовують такі терміни, як правовідновлювальна (реситуційна) функція, компенсаційна (відновлювальна) функція, компенсаційна функція, репараційна-правовідновлювальна функція. Найбільш широке з цих понять – відновлення, оскільки воно є родовим, а інші вказують на різновиди відновлення. Шкода, якої завдає правопорушення, має правовий і соціальний аспекти. За допомогою юридичної відповідальності необхідно відновлювати не лише юридичні наслідки, а й загальносоціальні... Правопорушник завжди протиставляє себе суспільству в цілому. Тому розглядати відновну функцію слід не з вузьких позицій (відшкодування збитків), а, виходячи з можливості юридичної відповідальності, відновлювати суспільні відносини, соціальні зв'язки, правовідносини, правопорядок, морально-психологічний клімат як суспільства в цілому, так і окремого індивіда, ціннісно-орієнтаційні якості правопорушника, а також зовнішній збиток від правопорушення... [3, с.22].

Способами здійснення відновлювальної функції фінансово-правової відповідальності є такі: нормативно-правове закріплення обов'язків суб'єктів фінансових правовідносин у разі вчинення ними правопорушення; визначення складів фінансових правопорушень.

Приміром, у БК України є глава 18 «Відповідальність та заходи впливу за вчинення порушення бюджетного законодавства», де у ст. 116 вказується на те, що порушенням бюджетного законодавства визнається порушення учасником бюджетного процесу встановлених цим Кодексом чи іншим бюджетним законодавством норм щодо складання, розгляду, затвердження, внесення змін, виконання бюджету та звітування про його виконання, а саме: 1) включення недостовірних даних до бюджетних запитів; 2) порушення встановлених термінів подання бюджетних запитів або їх неподання; 3) визначення недостовірних обсягів бюджетних коштів при плануванні бюджетних показників; 4) планування надходжень або витрат державного бюджету (місцевого бюджету), не віднесених до таких цим Кодексом чи законом про Державний бюджет України; 5) порушення встановленого порядку або термінів подання проекту закону про Державний бюджет України (проекту рішення про місцевий бюджет) на розгляд Верховної Ради України (Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевої ради); 6) порушення встановленого порядку або термінів розгляду проекту та прийняття закону про Державний бюджет України (рішення про місцевий бюджет); 7) прийняття рішення про місцевий бюджет з порушенням вимог цього Кодексу чи закону про Державний бюджет України (в тому числі щодо складання бюджету в частині міжбюджетних трансфертів); 8) порушення вимог цього Кодексу щодо затвердження державного бюджету (місцевого бюджету) з дефіцитом або профіцитом; 9) включення до складу спеціального фонду бюджету надходжень з джерел, не віднесених до таких цим Кодексом чи законом про Державний бюджет України; 10) зарахування надходжень бюджету на будь-які рахунки, крім єдиного казначейського рахунка (з урахуванням особливостей, визначених ч. 9 ст. 13 БК України), а також акумулювання їх на рахунках органів, що контролюють справляння надходжень бюджету; 11) зарахування доходів бюджету до іншого, ніж визначено БК України чи законом про Державний бюджет України, бюджету, в тому числі внаслідок здійснення поділу податків і зборів та інших доходів між бюджетами з по-

рушенням визначених розмірів; 12) здійснення державних (місцевих) запозичень, надання державних (місцевих) гарантій з порушенням вимог БК України; 13) прийняття рішень, що призвели до перевищення граничних обсягів державного (місцевого) боргу чи граничних обсягів надання державних (місцевих) гарантій; 14) розміщення тимчасово вільних коштів бюджету з порушенням вимог БК України; 15) створення позабюджетних фондів, порушення вимог БК України щодо відкриття позабюджетних рахунків для розміщення бюджетних коштів; 16) порушення порядку або термінів подання, розгляду і затвердження кошторисів та інших документів, що застосовуються в процесі виконання бюджету, затвердження у кошторисах показників, не підтверджених розрахунками та економічними обґрунтуваннями; 16<sup>1</sup>) порушення вимог БК України щодо затвердження головними розпорядниками бюджетних коштів порядків використання бюджетних коштів; 17) порушення порядку або термінів подання і затвердження паспортів бюджетних програм; 18) порушення встановлених термінів доведення документів про обсяги бюджетних асигнувань до розпорядників бюджетних коштів нижчого рівня або одержувачів бюджетних коштів; 19) порушення порядку та термінів відкриття (закриття) рахунків в органах Казначейства України; 20) взяття зобов'язань без відповідних бюджетних асигнувань або з перевищенням повноважень, встановлених БК України чи законом про Державний бюджет України; 21) порушення порядку реєстрації та обліку бюджетних зобов'язань, включаючи необґрунтовану відмову в реєстрації або несвоечасну реєстрацію бюджетних зобов'язань; 22) порушення вимог БК України при здійсненні попередньої оплати за товари, роботи та послуги за рахунок бюджетних коштів, а також порушення порядку і термінів здійснення такої оплати; 23) здійснення платежів за рахунок бюджетних коштів без реєстрації бюджетних зобов'язань, за відсутності підтвердних документів чи при включенні до платіжних документів недостовірної інформації, а також безпідставна відмова у проведенні платежу органами Казначейства України; 24) нецільове використання бюджетних коштів; 25) порушення вимог БК України при здійсненні

витрат державного бюджету (місцевого бюджету) у разі несвоечасного набрання чинності законом про Державний бюджет України (несвоечасного прийняття рішення про місцевий бюджет); 26) надання кредитів з бюджету чи повернення кредитів до бюджету з порушенням вимог БК України та/або встановлених умов кредитування бюджету; 27) здійснення бюджетними установами запозичень у будь-якій формі або надання бюджетними установами юридичним чи фізичним особам кредитів з бюджету всупереч БК України; 28) здійснення видатків, кредитування місцевого бюджету, які відповідно до БК України мають проводитися з іншого бюджету; 29) здійснення видатків бюджету чи надання кредитів з бюджету без встановлених бюджетних призначень або з їх перевищенням всупереч БК України чи закону про Державний бюджет України; 30) порушення вимог БК України щодо виділення коштів з резервного фонду бюджету; 31) порушення встановлених вимог щодо застосування бюджетної класифікації; 32) включення недостовірних даних до звітів про виконання державного бюджету (місцевого бюджету), річного звіту про виконання закону про Державний бюджет України (рішення про місцевий бюджет), а також порушення порядку та термінів подання таких звітів; 33) порушення встановлених вимог щодо ведення бухгалтерського обліку та складання звітності про виконання бюджетів; 34) порушення встановлених порядку або термінів подання фінансової і бюджетної звітності бюджетних установ, а також подання такої звітності у неповному обсязі; 35) невідповідність даних, наведених у фінансовій і бюджетній звітності бюджетних установ, даним бухгалтерського обліку; 36) включення недостовірних даних до звітів про виконання паспортів бюджетних програм, а також порушення порядку та термінів подання таких звітів; 37) видання нормативно-правових актів, що зменшують надходження бюджету або збільшують витрати бюджету всупереч закону; 38) здійснення видатків на утримання бюджетної установи одночасно з різними бюджетами всупереч БК України чи закону про Державний бюджет України; 39) порушення вимог ст. 28 БК України щодо оприлюднення та доступності інформації про бюджет; 40) інші випад-

ки порушення бюджетного законодавства учасником бюджетного процесу».

Як бачимо перелік правопорушень достатньо широкий і до того ж не є вичерпним.

За ст. 109 ПК України «податковими правопорушеннями є протиправні діяння (дія чи бездіяльність) платників податків, податкових агентів, та/або їх посадових осіб, а також посадових осіб контролюючих органів, що призвели до невиконання або неналежного виконання вимог, установлених цим Кодексом та іншим законодавством, контроль за дотриманням якого покладено на контролюючі органи».

Відповідно до ст. 458 МК України «порушення митних правил є адміністративним правопорушенням, яке являє собою протиправні, винні (умисні або з необережності) дії чи бездіяльність, що посягають на встановлений цим Кодексом та іншими актами законодавства України порядок переміщення товарів, транспортних засобів комерційного призначення через митний кордон України, пред'явлення їх органам доходів і зборів для проведення митного контролю та митного оформлення, а також здійснення операцій з товарами, що перебувають під митним контролем або контроль за якими покладено на органи доходів і зборів цим Кодексом чи іншими законами України, і за які цим Кодексом передбачена адміністративна відповідальність».

Результат впливу розглядуваної функції можна розділити на два види: спеціальний (юридичний) і соціальний. До першого належать відновлення: правопорядку, законності, правовідносин, суб'єктивних прав, юридичних обов'язків, правомірної поведінки. До другого належать: відновлення суспільних відносин, безпосередньо не врегульованих правом, відновлення психологічного спокою суспільства, відновлення соціальної справедливості, задоволення духовних потреб суспільства, відновлення ціннісних орієнтирів правопорушника [3, с.6]. Цікаво, що майже подібна думка зустрічається в роботах Ю.Л. Смірнікової, проте вона пише про регулятивну функцію фінансового права, а не відповідальності: зміст регулятивної функції фінансового права має юридичний і соціальний аспекти, що взаємопов'язані між собою і полягають у здатності галузі права надавати спеціально-юридичний вплив на сферу фінансових

відносин, забезпечуючи поєднання статичної і динаміки фінансово-правового регулювання (юридичний аспект), долати протиріччя між публічним і приватним інтересом, властиві відносинам в сфері публічної фінансової діяльності, а також запобігати можливим фінансово-правовим конфліктам (соціальний аспект) [4, с.7].

Вчені слушно звертають увагу на розмежування компенсаційної (відновлювальної) та каральної функції права. Так, для виникнення статичної цих функцій необхідною є наявність норми права та її порушення (правопорушення). Динаміка чи розвиток цих функцій можливий за наявності процесуального рішення компетентного органу [5].

Каральна функція фінансово-правової відповідальності – це напрям правового впливу на суб'єктів фінансового правопорушення, що полягає в засудженні (осуді), обмеженнях, позбавленнях, заборонах особистого чи майнового характеру.

Також каральна функція впливає на майнові (грошові) відносини, звужує майнову сферу фінансового правопорушення... Наприклад, відкликання НБУ банківської ліцензії та ініціювання процедури ліквідації банку є заходом (мірою) організаційно-правового характеру. А письмове застереження щодо припинення порушення та вжиття необхідних заходів для виправлення ситуації, зменшення невинуватих витрат банку, обмеження невинуватих високих процентних виплат залученими коштами, зменшення чи вилучення неефективних інвестицій є мірою психологічного впливу. Способи здійснення карального впливу фінансово-правової відповідальності є досить різноманітними. До правопорушників можуть застосовуватися санкції, передбачені БК України [2, с.283].

### **Висновки**

Отже, компенсація передбачає відновлення порушеного права, порядку чи дисципліни; покарання передбачає застосування негативних наслідків до порушника. І те, і інше відбувається за рахунок порушника, проте з різними правовими для нього наслідками. Очевидно, що всі ці питання потребують подальшого глибокого дослідження.

**АНОТАЦІЯ**

*Стаття присвячена питанням функцій юридичної відповідальності. Досліджується процес реалізації відновлювальної функції фінансово-правової відповідальності. Висвітлюються напрями спрямування розглядуваної функції. Доведено, що застосування заходів фінансової відповідальності має на меті відновлення соціальної справедливості, порушеного стану фінансової безпеки, реалізацію публічного фінансового інтересу тощо. Визначено, що способами здійснення відновлювальної функції фінансово-правової відповідальності є такі: нормативно-правове закріплення обов'язків суб'єктів фінансових правовідносин у разі вчинення ними правопорушення; визначення складів фінансових правопорушень.*

*Ключові слова: функція, право, фінансове право, відповідальність, відновлювальна функція, правове регулювання.*

**Література**

1. Шевченко А. Є., Стрельник О. Л. Відновлювальна функція юридичної відповідальності. Публічне право. 2012. № 4 (8). С.269-275.
2. Нагребельний В.П., Чернадчук В.Д., Сухонос В.В. Фінансове право України. Загальна частина: навчальний посібник / за заг. ред. В.П.Нагребельного. Суми: ВТБ «Університетська книга», 2004. 320 с.
3. Трофимова М.П. Функции юридической ответственности: автореф. дисс. ... канд. юрид. наук: 12.00.01. Саратов, 2000. 209 с.
4. Смирникова Ю.Л. Регулятивная функция финансового права: системный подход и реализация: автореф. дисс. ... докт юрид. наук: 12.00.14. М., 2012. 386 с.
5. Взаимосвязи карательной и восстановительной функций юридической ответственности. URL: <http://librisum.com/respon/otven65.htm>.

*Kovalenko A.A.*

**Restorative function of financial and legal responsibility**

The article is devoted to questions of functions of legal liability. The process of realization of the restorative function of financial-legal responsibility is researched. The direction of the considered function is covered. It is proved that the application of measures of financial responsibility

is aimed at restoring social justice, violating the state of financial security, realizing public financial interest, etc. It is determined that the ways of implementation of the restorative function of financial and legal responsibility are as follows: the legal regulation of the obligations of the subjects of financial legal relations in the event of the commission of the offense; definition of the composition of financial offenses.

The provisions of the BC of Ukraine – Chapter 18 «Responsibility and measures of influence for violation of budget legislation» are analyzed. The art. 116 indicates that violation of the budget legislation violates the participant in the budget process established by this Code or other budget legislation, the rules for drafting, reviewing, approving, amending, implementing the budget and reporting on its implementation.

The definition of the concept of «tax offense», which is fixed in art. 109 of the TC of Ukraine is analyzed.

The peculiarities of violations of customs rules are considered as administrative offenses, stipulated by art. 458 of the CC of Ukraine, is analyzed.

The result of the influence of the considered function is divided into two types: special (legal) and social. The first is the restoration: law and order, legality, legal relationships, subjective rights, legal obligations, lawful conduct. The second one includes: restoration of social relations, not directly regulated by law, restoration of the psychological rest of society, restoration of social justice, satisfaction of spiritual needs of society, restoration of values of the perpetrator.

Particular attention is paid to the delimitation of the compensatory (restorative) and punitive function of law. Thus, for the emergence of the statics of these functions, there is a need for the rule of law and its violation (offense). The dynamics or development of these functions is possible in the presence of a procedural decision of the competent authority.

It is determined that punitive function of financial and legal responsibility is a direction of legal influence on subjects of a financial offense consisting in conviction (condemnation), restrictions, deprivations, prohibitions of personal or property character.

**Key words:** function, law, financial law, responsibility, restorative function, legal regulation.