

ПОПЕРЕДЖЕННЯ ПРО НЕНАЛЕЖНЕ ВИКОНАННЯ БЮДЖЕТНОГО ЗАКОНОДАВСТВА З ВИМОГОЮ ЩОДО УСУНЕННЯ ПОРУШЕННЯ ТАКОГО ЗАКОНОДАВСТВА ЯК ЗАХІД ВПЛИВУ ЗА ДЕЛІКТИ У БЮДЖЕТНІЙ СФЕРІ

Досліджено підстави та порядок застосування попередження про неналежне виконання бюджетного законодавства з вимогою щодо усунення порушення бюджетного законодавства як одного із заходів впливу за бюджетні правопорушення відповідно до Бюджетного кодексу України. Запропоновано передбачити адміністративну відповідальність посадових осіб розпорядників та одержувачів бюджетних коштів за невиконання або несвоєчасне виконання законної вимоги щодо усунення порушення бюджетного законодавства. Обґрунтовано доцільність підготовки та прийняття постанови Кабінету Міністрів України «Про затвердження Положення про застосування попередження про неналежне виконання бюджетного законодавства з вимогою щодо усунення порушення бюджетного законодавства».

Ключові слова: *попередження, вимога, порушення бюджетного законодавства, захід впливу, усунення порушення, адміністративна відповідальність.*

Постановка проблеми. Останнім часом питання ефективності та законності використання бюджетних коштів є цікавими і для найвищих органів державної влади, і для громадськості. Актуальною є спроба запровадження інтегрованої інформаційно-аналітичної системи «Прозорий бюджет» (відповідно до розпорядження Кабінету Міністрів України від 11 лютого 2016 року № 92-р [1]), одним із завдань якої є створення умов для залучення громадян та інститутів громадянського суспільства до процесу контролю за ефективністю та цільовим використанням публічних коштів.

На думку розробників концепції, запровадження такої системи забезпечить підвищення ефективності використання публічних коштів; посилення контролю громадськості за складенням, виконанням і звітуванням про публічні кошти; зменшення вірогідності зловживань та вчинення корупційних дій на всіх етапах планування та використання

публічних коштів. Тобто однією з основних цілей її запровадження є профілактика деліктів у бюджетній сфері за допомогою прозорості та контролю з боку громадськості.

Попереджувальну спрямованість також мають заходи впливу за порушення бюджетного законодавства, серед яких найбільшим профілактичним потенціалом вирізняється попередження про неналежне виконання бюджетного законодавства з вимогою щодо усунення порушення бюджетного законодавства. Проте застосування цього заходу впливу належного нормативно-правового регулювання не отримало, що не сприяє ефективності правозастосовної практики, і зумовлює доцільність внесення змін та доповнень до чинного законодавства.

Стан дослідження. Окремі аспекти винесення попередження про неналежне виконання бюджетного законодавства з вимогою щодо усунення порушення бюджетного законодавства як заходу впливу за делікти у бюджетній сфері були предметом досліджень О. П. Гетьманець, Е. С. Дмитренко, А. Й. Іванського, А. О. Монаєнка, О. А. Музики-Стефанчук, Ю. О. Ровинського, Л. А. Савченко, І. А. Сікорської, С. С. Теленика, В. Д. Чернадчука, Н. Я. Якимчук. Проте комплексного наукового аналізу проблем застосування цього заходу впливу за порушення бюджетного законодавства, з урахуванням сучасної правозастосовної практики, здійснено не було.

Метою статті є дослідження підстав та порядку винесення попередження про неналежне виконання бюджетного законодавства з вимогою щодо усунення порушення бюджетного законодавства і на основі цього надання пропозицій щодо поліпшення нормативно-правового регулювання застосування такого заходу впливу за порушення бюджетного законодавства.

Виклад основних положень. Попередження про неналежне виконання бюджетного законодавства з вимогою щодо усунення порушення бюджетного законодавства може застосовуватися учасниками бюджетного процесу, уповноваженими Бюджетним кодексом України (далі – БК України) на здійснення контролю за дотриманням бюджетного законодавства. Відповідно до глави 17 БК України контрольними повноваженнями у сфері бюджету наділені Верховна Рада України, комітет Верховної Ради України з питань бюджету, Рахункова палата України, Міністерство фінансів України, місцеві фінансові органи, органи Державної казначейської служби та Державної фінансової інспекції (Державної аудиторської служби), Верховна Рада і Рада міністрів Автономної Республіки Крим, місцеві ради та їх виконавчі органи, місцеві державні адміністрації. Також головні розпорядники бюджетних коштів та розпорядники нижчого рівня, які мають свою мережу

розпорядників та одержувачів, здійснюють контроль щодо відповідних суб'єктів бюджетного процесу [2, с. 246].

Відповідно до п. 1 ч. 1 ст. 117 БК України попередження про неналежне виконання бюджетного законодавства з вимогою щодо усунення порушення бюджетного законодавства застосовується в усіх випадках виявлення порушень бюджетного законодавства. Тобто, цей захід впливу застосовується незалежно від стадії бюджетного процесу, на якій учинено бюджетне правопорушення, а також від статусу суб'єкта вчинення делікту. Зокрема підставою його застосування є: визначення недостовірних обсягів бюджетних коштів під час планування бюджетних показників; 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); порушення встановленого порядку або термінів розгляду проекту та прийняття закону про Державний бюджет України (рішення про місцевий бюджет); ухвалення рішення про місцевий бюджет із порушенням вимог БК України чи закону про Державний бюджет України (зокрема щодо складання бюджету в частині міжбюджетних трансфертів); порушення вимог БК України щодо затвердження головними розпорядниками бюджетних коштів порядків використання бюджетних коштів; видання нормативно-правових актів, що зменшують надходження бюджету або збільшують витрати бюджету всупереч закону тощо.

Окрім того, вказівка законодавця на те, що попередження застосовується в усіх випадках виявлення порушень бюджетного законодавства, обумовлює висновок, що попередження може застосовуватися одночасно із застосуванням іншого заходу впливу (оскільки, крім цього виду заходу вплив, у ст. 117 БК України передбачено й інші) [3, с. 113].

Можливість за одне і теж бюджетне правопорушення застосовувати попередження про неналежне виконання бюджетного законодавства та інші заходи впливу підтверджується практикою правозастосовної діяльності органів бюджетного контролю, яка була предметом розгляду в порядку адміністративного судочинства. Позивачем – бюджетною установою було оскаржено одночасне застосування органами Державної фінансової інспекції України зупинення операцій з бюджетними коштами та попередження про неналежне виконання бюджетного законодавства. Адміністративний суд такі дії органів бюджетного контролю визнав правомірними та відмовив у задоволенні адміністративного позову [4].

Попередження про неналежне виконання бюджетного законодавства виноситься з вимогою щодо усунення порушення бюджетного законодавства. Форма такої вимоги на законодавчому рівні невизначена. Але в окремих випадках на рівні підзаконних нормативно-правових актів вказуються загальні правила складання та направлення порушниками бюджетного законодавства таких вимог. Наприклад, для випадку нецільового використання субвенцій використовується форма вимоги про повернення використаної не за цільовим призначенням суми субвенції до відповідного бюджету, затверджена наказом Міністерства фінансів України від 5 серпня 2011 року № 996 [5].

У вимозі до розпорядника бюджетних коштів обов'язково зазначається його реєстраційний (спеціальний реєстраційний) рахунок, з якого мають бути перераховані кошти, та бюджетний рахунок, на який повинні бути повернені кошти субвенції, використані не за цільовим призначенням. У вимозі до одержувача бюджетних коштів зазначається його рахунок, відкритий в органі Державної казначейської служби. Вимога підписується керівником або заступником керівника контролюючого органу.

Вимога до розпорядника бюджетних коштів складається у п'ятьох примірниках: перший – надсилається рекомендованим листом розпоряднику бюджетних коштів, який допустив нецільове використання субвенції; другий – органу Державної казначейської служби, який обслуговує розпорядника бюджетних коштів; третій – фінансовому органу, що забезпечує виконання бюджету (в разі надання субвенції з державного бюджету фінансовий орган доводить зазначену інформацію до Мінфіну); четвертий – місцевому органу виконавчої влади чи органу місцевого самоврядування; п'ятий – залишається в органі фінансового контролю, який проводив ревізію.

Суб'єкт правопорушення (учасник бюджетного процесу), до якого застосований цей захід впливу, зобов'язаний виконати вимогу щодо усунення виявлених порушень бюджетного законодавства в строк до тридцяти календарних днів. Перебіг строку починається з наступного дня після дня доведення до суб'єкта правопорушення рішення про винесення попередження. Із загального правила щодо тридцятиденного строку усунення порушення існують певні винятки. Так, у разі отримання вимоги про повернення використаної не за цільовим призначенням суми субвенції до відповідного бюджету учасник бюджетного процесу самостійно виконує вимогу в десятиденний термін після її одержання.

У перший робочий день після вчинення дій щодо усунення порушення бюджетного законодавства суб'єкт правопорушення, до якого

був застосований цей захід впливу, зобов'язаний повідомити про це орган бюджетного контролю, який ухвалив рішення про попередження, і надати відповідні підтверджувальні документи.

Отже, загальні умови винесення попередження про неналежне виконання бюджетного законодавства вказані у БК України, а форми вимоги визначені лише для окремих видів порушень бюджетного законодавства. Ця ситуація зумовлює необхідність деталізації процесуальних аспектів застосування цього заходу впливу та уніфікації форм вимоги про усунення порушення бюджетного законодавства. Також проблемним є й питання щодо строків застосування попередження про неналежне виконання бюджетного законодавства, оскільки воно «на нормативно-правовому рівні належного регулювання не отримало» [6, с. 122–123].

Невизначеність цих питань не сприяє підвищенню ефективності правозастосовної діяльності суб'єктів бюджетного контролю, передусім головних розпорядників, органів Державної фінансової інспекції (Державної аудиторської служби) України та Державної казначейської служби України. Щодо останнього суб'єкта бюджетного контролю, то окремі матеріальні та процесуальні аспекти винесення попередження про неналежне виконання бюджетного законодавства викладені в Методичних рекомендаціях щодо порядку застосування органами Державної казначейської служби України заходів впливу за порушення бюджетного законодавства. Так, у п. 2.4 цих рекомендацій вказано, що у день виявлення факту порушення бюджетного законодавства або не пізніше наступного робочого дня посадова особа органу Державної казначейської служби складає у довільній письмовій формі попередження, у якому зазначаються: а) суть порушення бюджетного законодавства; б) посилання на норми нормативно-правових актів, які порушено та є підставою для складання попередження; в) термін усунення порушення бюджетного законодавства. Термін усунення не зазначається, якщо: документи, передбачені законодавством, надані до органу Державної казначейської служби з порушенням визначеного терміну; встановлений факт порушення бюджетного законодавства, за яке застосовується захід впливу у вигляді зупинення операцій з бюджетними коштами; г) назва, номер, дата та сума документа, який повертається без виконання; г) код програмної класифікації видатків та кредитування державного або місцевих бюджетів (код типової програмної класифікації видатків та кредитування місцевих бюджетів/тимчасової класифікації видатків та кредитування для бюджетів місцевого самоврядування, які не застосовують програмно-цільового методу в разі, якщо програмно-цільовий метод не застосовується – код тимча-

сової класифікації видатків та кредитування місцевих бюджетів); д) номер реєстраційного (спеціального реєстраційного) рахунка.

Попередження складається, візується та реєструється посадовою особою органу Державної казначейської служби, яка виявила факт порушення бюджетного законодавства, та підписується керівником (заступником керівника) цього органу. В разі неусунення порушення бюджетного законодавства у термін, встановлений у попередженні, посадовою особою органу Державної казначейської служби складається протокол про порушення бюджетного законодавства у двох примірниках [7].

Відповідно до інформації щодо винесених органами Державної казначейської служби України розпорядникам (одержувачам) бюджетних коштів попереджень про неналежне виконання бюджетного законодавства за 2015 рік цими суб'єктами бюджетного контролю попереджено 11012 порушень бюджетного законодавства на загальну суму 3679,5 млн грн, зокрема у процесі взяття або реєстрації зобов'язань, фінансових зобов'язань винесено 10 270 попереджень на загальну суму 3 545,3 млн грн, а під час прийняття до виконання платіжних доручень – 642 попереджень на 134,2 млн грн. Усунуто 10 711 порушень бюджетного законодавства на загальну суму 3 544,8 млн грн. Тобто у 742 випадках винесення попередження з вимогою усунути порушення бюджетного законодавства такі порушення усунуті не були. Крім того, у процесі подання кошторисів та інших документів, що застосовуються під час виконання бюджету, в разі недотримання порядків відкриття (закриття) рахунків, подання фінансової і бюджетної звітностей та інших випадках порушення бюджетного законодавства у державному та місцевому бюджетах винесено 5405 попереджень на суму 6 774,5 млн грн. Усунуто 5025 порушень на суму 1 819,7 млн грн. У цьому разі розпорядники (одержувачі) бюджетних коштів не відреагували на винесене попередження у 380 випадках [8].

Однією з причин такої ситуації необхідно вважати відсутність на нормативно-правовому рівні чіткого закріплення наслідків невиконання вимоги про усунення порушення бюджетного законодавства, яка направляється разом із попередженням. Що, своєю чергою, зумовлює необхідність тлумачення органом бюджетного контролю норм бюджетного законодавства, водночас таке тлумачення не має єдності позицій різних правозастосовних суб'єктів. Адміністративні суди вважають, що попередження про неналежне виконання бюджетного законодавства підлягає самостійному виконанню розпорядниками та одержувачами бюджетних коштів. Добровільний характер виконання попередження спонукав законодавця до надання змоги контролюючому

органу застосувати інші заходи впливу за порушення бюджетного законодавства [9]. Тобто, на думку суду, наслідком невиконання вимоги про усунення порушення бюджетного законодавства є застосування (якщо для цього є підстави) зупинення операцій із бюджетними коштами, зменшення чи призупинення бюджетних асигнувань тощо. Однак попередження та інші заходи впливу можуть застосовуватися й одночасно. У такому випадку за невиконання вимоги про усунення порушення бюджетного законодавства правопорушник не понесе жодної відповідальності. Усунути цю прогалину, на нашу думку, можливо шляхом встановлення адміністративної відповідальності посадових осіб учасника бюджетного процесу за невиконання чи несвочасне виконання такої вимоги. Водночас сама ж вимога повинна бути законною – прийнятою уповноваженим суб'єктом із дотриманням норм процесуального та матеріального права.

Якщо керівник розпорядника чи одержувача бюджетних коштів усуне вчасно порушення бюджетного законодавства, то він не буде притягнутий до адміністративної відповідальності. Також не буде застосовано адміністративне стягнення й у разі, коли учасник бюджетного процесу в адміністративному суді доведе, що вимога про усунення порушення бюджетного законодавства є незаконною (протиправною).

Висновки. Отже, необхідно видається підготовка та прийняття постанови Кабінету Міністрів України «Про затвердження Положення про застосування попередження про неналежне виконання бюджетного законодавства з вимогою щодо усунення порушення бюджетного законодавства», в якій було б визначено особливості застосування цього заходу впливу, а також правові наслідки невиконання вимоги щодо усунення порушення бюджетного законодавства. Для забезпечення останньої умови також доцільним є встановлення адміністративної відповідальності посадових осіб розпорядника чи одержувача бюджетних коштів, для чого ч. 1 ст. 164-12 КУпАП потрібно викласти у такій редакції: «Включення недостовірних даних до бюджетних запитів, що призвело до затвердження необґрунтованих бюджетних призначень або необґрунтованих бюджетних асигнувань; ... невиконання або несвочасне виконання законної вимоги щодо усунення порушення бюджетного законодавства, – ... ».

У постанові Кабінету Міністрів України «Про затвердження Положення про застосування попередження про неналежне виконання бюджетного законодавства з вимогою щодо усунення порушення бюджетного законодавства» доцільно визначити:

– підстави (перелік порушень бюджетного законодавства) застосування цього заходу впливу для кожного органу бюджетного контролю окремо;

- строки розгляду матеріалів про бюджетне правопорушення та ухвалення рішення про винесення попередження;
- порядок складання, візування та реєстрації попередження;
- форми попередження та вимоги про усунення порушення бюджетного законодавства;
- обов'язки порушника бюджетного законодавства в разі отримання попередження;
- правові наслідки невиконання вимоги щодо усунення порушення бюджетного законодавства.

1. Про схвалення Концепції створення інтегрованої інформаційно-аналітичної системи «Прозорий бюджет»: розпорядження Кабінету Міністрів України від 11 лютого 2016 року № 92-р // Офіційний вісник України. – 2016. – № 16. – Ст. 659.

2. Проць І. М. Система фінансово-правових заходів впливу за нецільове використання бюджетних коштів / І. М. Проць, В. С. Ваврик // Митна справа. – 2013. – № 2. – Кн. 2. – Ч. 2. – С. 244–249.

3. Касьяненко А. М. Фінансова відповідальність за порушення бюджетного законодавства: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / А. М. Касьяненко. – Ірпінь, 2015. – 209 с.

4. Постанова Вінницького окружного адміністративного суду у справі № 802/3792/15-а від 5 листопада 2015 року // Реєстраційний номер судового рішення в ЄДРСР – 53491047 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/53491047>.

5. Про затвердження форм вимог до розпорядника та одержувача бюджетних коштів та форми Інформації про встановлені факти нецільового використання субвенції: Наказ Міністерства фінансів України від 5 серпня 2011 року № 996 року // Офіційний вісник України. – 2011. – № 66. – Ст. 2561.

6. Назар Ю. С. Щодо строків прийняття рішення про застосування окремих заходів впливу за порушення бюджетного законодавства / Ю. С. Назар // Вісник Чернівецького факультету Національного університету «Одеська юридична академія». – 2015. – № 4. – С. 120–129.

7. Про затвердження Методичних рекомендацій щодо порядку застосування органами Державної казначейської служби України заходів впливу за порушення бюджетного законодавства: Наказ Державної казначейської служби України від 29 грудня 2012 року № 394 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://treasury.gov.ua/main/uk/publish/category/215061>.

8. Інформація щодо наданих органами Державної казначейської служби України розпорядникам (одержувачам) бюджетних коштів попереджень про неналежне виконання бюджетного законодавства від 13 січня 2016 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.treasury.gov.ua/main/uk/publish/article/303985>.

9. Постанова Рівненського окружного адміністративного суду у справі від 28 жовтня 2015 року № 817/3076/15 // Реєстраційний номер судового рішення в ЄДРСР – 53324141 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/53324141>.

Назар Ю. С., Проть І. М. Предупреждение о ненадлежащем исполнении бюджетного законодательства с требованием устранения нарушения такого законодательства как мера воздействия за деликты в бюджетной сфере

Исследованы основания и порядок вынесения предупреждения о ненадлежащем исполнении бюджетного законодательства с требованием устранения нарушения бюджетного законодательства как одной из мер воздействия за бюджетные правонарушения в соответствии с Бюджетным кодексом Украины.

Предложено предусмотреть административную ответственность должностных лиц распорядителей и получателей бюджетных средств за невыполнение или несвоевременное выполнение законного требования об устранении нарушения бюджетного законодательства. Обоснована целесообразность подготовки и принятия постановления Кабинета Министров Украины «Об утверждении Положения о применении предупреждения о ненадлежащем исполнении бюджетного законодательства с требованием об устранении нарушения бюджетного законодательства».

Ключевые слова: предупреждение, требование, нарушение бюджетного законодательства, мера воздействия, административная ответственность.

Nazar Yu. S., Prots I. M. Notice about inappropriate execution of budget legislation with the demand to eliminate violation of such legislation as a measure of pressure for the delicts in budget sphere

The article studies the reasons and the procedure of issuing a notice about inappropriate execution of budget legislation with the demand to eliminate violation of budget legislation as one of the measures of pressure for the budget transgressions in accordance with the Budget Code of Ukraine. It also provides analysis of the practice of administrative courts in cases of appeal against application of this measure of pressure.

It is noted, that the general conditions of issuing the notice about inappropriate execution of budget legislation are indicated in the Budget Code of Ukraine, and the forms of the demand are defined for separate types of transgressions of budget legislation. Besides, problematic is the issue of the terms of application of this measure of pressure as it has not been appropriately regulated on the normative-legal level. This situation predetermines the need for detailing of the procedural aspects of application of this measure and for standardization of the forms of demand for elimination of violation of budget legislation.

For this reason it seems necessary to prepare and adopt the decree of the Cabinet of Ministers of Ukraine «On approval of the Rules for application of the notice about inappropriate execution of budget legislation with the demand

to eliminate violation of budget legislation» that would define peculiarities of application of this measure of pressure and legal consequences of non-fulfillment of the demand to eliminate violation of budget legislation. To ensure execution of the latter demand it is expedient to establish administrative responsibility of the officials of the administrator or recipient of budget funds, for which purpose part 1 of article 164-12 of the Code of Administrative Offences of Ukraine should read as follows: «Presentation of unreliable data to the budget inquiries that has led to the approval of unreasonable budgeted designations or unreasonable budget appropriations ... non-execution or delayed execution of a lawful demand pertaining to the elimination budget legislation transgression, – ».

The article suggests, that it is expedient to specify the decree of the Cabinet of Ministers of Ukraine «On approval of the Rules for application of the notice about inappropriate execution of budget legislation with the demand to eliminate violation of budget legislation» the following: reasons (list of breaches of budget legislation) separately for application of this measure of pressure for each organ of budget control; terms of consideration of the materials on budget offence and adoption of the decision on the issuance of the notice; procedure of drawing up, signing and registration of the notice; forms of the notice and the demand for elimination of violation of budget legislation; obligations of the offender of budget legislation in case of receipt of the notice; legal consequences of non-execution of the demand to eliminate violation of budget legislation.

Key words: notice, demand, violation of budget legislation, measure of pressure, elimination of violation, administrative responsibility.

Стаття надійшла 15 лютого 2016 р.

УДК 342.95:629.4

Т. М. Тимчишин

ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВІ АСПЕКТИ ПРОТИДІЇ АДМІНІСТРАТИВНИМ ПРАВОПОРУШЕННЯМ НА ЗАЛІЗНИЧНОМУ ТРАНСПОРТІ

Розглянуто теоретичні аспекти протидії адміністративним правопорушенням на залізничному транспорті. Досліджено методологію, структуру рівнів протидії та теоретичні підходи осмислення поняття протидії правопорушенням органами залізничного транспорту.

Окреслено механізми протидії адміністративним правопорушенням на залізничному транспорті. Акцентовано на комплексному уявленні про сутність і призначення протидії адміністративним правопорушенням як елемента суспільного управління.

Ключові слова: протидія правопорушенням, сучасні підходи, теоретичні дослідження, методи пізнання, національна поліція.