

УДК 342.9; 347.73:336.1

Назар Ю.С.,
канд. юрид. наук, доцент,
начальник кафедри адміністративного
права та адміністративного процесу
Львівського державного
університету внутрішніх справ

ЩОДО СТРОКІВ ПРИЙНЯТТЯ РІШЕННЯ ПРО ЗАСТОСУВАННЯ ОКРЕМИХ ЗАХОДІВ ВПЛИВУ ЗА ПОРУШЕННЯ БЮДЖЕТНОГО ЗАКОНОДАВСТВА

У статті досліджено строки прийняття рішення про застосування до розпорядників бюджетних коштів попередження про неналежне виконання бюджетного законодавства з вимогою щодо усунення порушення бюджетного законодавства, зупинення операцій з бюджетними коштами, призупинення та зменшення бюджетних асигнувань, а також строків, протягом яких уповноважений суб'єкт наділений правом прийняти це рішення. Проаналізовано практику адміністративних судів у справах про оскарження застосування таких заходів впливу, надано пропозиції щодо уніфікації зазначених строків шляхом внесення змін до Бюджетного кодексу України.

Ключові слова: строки, прийняття рішення, заходи впливу, порушення бюджетного законодавства, розпорядники бюджетних коштів.

В статье исследованы сроки принятия решения о применении к распорядителей бюджетных средств предупреждение о ненадлежащем выполнении бюджетного законодательства с требованием относительно устранения нарушения бюджетного законодательства, приостановление операций с бюджетными средствами, приостановки и уменьшения бюджетных ассигнований, а также сроков, в течение которых уполномоченный субъект наделен правом принять это решение. Проанализированы практику административных судов по делам об обжаловании применение

таких мер воздействия, даны предложения по унификации указанных сроков путем внесения изменений в Бюджетный кодекс Украины.

Ключевые слова: сроки, принятие решения, меры воздействия, нарушения бюджетного законодательства, распорядители бюджетных средств.

The paper investigates the timing of the decision on the use of budgetary funds managers a warning about improper execution of budget legislation with a demand on elimination of violations of the budgetary legislation, suspension of operations with budgetary funds, suspend and reduction of budgetary allocations, as well as the time within which an authorized entity entitled to make that decision. Analyzed the practice of administrative courts in cases of appeals against the application of such measures, proposals on the standardization of these terms by making changes to the Budget code of Ukraine.

Keywords: deadlines, decision making, interventions, violations of the budget legislation, budgetary funds managers.

Постановка проблеми. За січень-серпень 2015 року органами Державної фінансової інспекції у 1 667 випадках виявлення порушень бюджетного законодавства було застосовано зупинення операцій з бюджетними коштами, у 204 випадках призупинено бюджетних асигнувань та у 205 випадках порушень бюджетного законодавства зменшено бюджетних призначень (асигнувань) розпорядникам бюджетних коштів [1]. Застосування таких заходів призводить до негативних економічних наслідків та значних фінансових втрат бюджетних установ. Так, розпорядникам бюджетних коштів за порушення бюджетного законодавства протягом цього періоду зменшення бюджетних асигнувань на загальну суму 26 696, 67 тис. грн. [1].

Зважаючи на такі наслідки, застосування до розпорядників бюджетних коштів заходів впливу за порушення бюджетного законодавства повинно відбуватися з чітким дотриманням вимог матеріальних і процесуальних нормативних приписів. Серед цих вимог важливу роль відіграють вимоги щодо строків прийняття рішення про притягнення особи до бюджетно-правової

відповідальності. Адже провадження щодо застосування заходів впливу за порушення бюджетного законодавства, як і будь-яке юрисдикційне провадження, характеризується використанням процесуальних строків. При цьому вважається, що у складі такого провадження строки слугують одним із правових способів зміцнення процесуальної дисципліни [2, с. 420].

Аналіз дослідження даної проблеми. Процесуальні аспекти застосування заходів впливу за порушення бюджетного законодавства, у тому числі й строків у бюджетно-деліктних відносинах, 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 наукового аналізу строків прийняття рішення про застосування до розпорядників бюджетних коштів заходів впливу за порушення бюджетного законодавства, з урахуванням сучасної правозастосовчої практики, здійснено не було.

Метою цієї статті є дослідження строків прийняття рішення про застосування попередження про неналежне виконання бюджетного законодавства з вимогою щодо усунення порушення, зупинення операцій з бюджетними коштами, призупинення та зменшення бюджетних асигнувань і надання пропозицій щодо усунення окремих прогалин правового регулювання таких строків.

Виклад основного матеріалу. До розпорядників бюджетних коштів відповідно до положень статті 117 БК України можуть бути застосовані такі заходи впливу за порушення бюджетного законодавства:

- попередження про неналежне виконання бюджетного законодавства з вимогою щодо усунення порушення бюджетного законодавства;
- зупинення операцій з бюджетними коштами;
- призупинення бюджетних асигнувань;
- зменшення бюджетних асигнувань.

Питання щодо строків винесення попередження про неналежне виконання бюджетного законодавства з вимогою щодо усунення порушення бюджетного законодавства та застосування призупинення бюджетних асигнувань на

нормативно-правовому рівні належного регулювання не отримали. Що ж до строків прийняття рішення про застосування інших заходів впливу, а також строків, протягом яких уповноважений суб'єкт наділений правом прийняти це рішення, то вони у певній мірі визначені як на законодавчому, так і підзаконному рівні.

Підставою для застосування заходів впливу є протокол про порушення бюджетного законодавства або акт ревізії, в якому зафіксовано факт вчинення розпорядником бюджетних коштів у поточному чи минулих роках одного з порушень бюджетного законодавства. Отримання одного з цих документів вважається юридичним фактом, який зумовлює початок перебігу строків прийняття рішення про застосування відповідного заходу впливу. П. 2 Порядку зупинення операцій з бюджетними коштами (затверджений постановою Кабінету Міністрів України від 19 січня 2011 р. № 21 [3]) передбачено, що розпорядження про зупинення операцій з бюджетними коштами уповноважений орган приймає протягом трьох робочих днів з дня надходження протоколу про порушення бюджетного законодавства (акту ревізії).

У п. 4 та 5 Порядку зменшення бюджетних асигнувань розпорядникам бюджетних коштів (затверджений Постановою Кабінету Міністрів України від 17 березня 2011 року № 255 [4]) визначено строки ініціювання та прийняття рішення про зменшення бюджетних асигнувань. Так, у разі встановлення одного з порушень бюджетного законодавства контролюючий орган протягом десяти робочих днів з дати підписання протоколу про таке порушення або реєстрації акта ревізії, а в разі наявності заперечень (зауважень) до акта ревізії – з дати подання письмового висновку щодо таких заперечень (зауважень) подає до Міністерства фінансів (місцевого фінансового органу, головного розпорядника коштів відповідного бюджету) протокол про порушення бюджетного законодавства або засвідчену підписом керівника контролюючого органу копію акта ревізії, що скріплений печаткою такого органу. У свою чергу Міністр фінансів (керівник місцевого фінансового органу, головний розпорядник коштів відповідного бюджету) протягом п'яти

робочих днів після надходження документів приймає рішення про зменшення бюджетних асигнувань у поточному бюджетному періоді розпоряднику бюджетних коштів, який вчинив порушення бюджетного законодавства.

Процесуальні питання призупинення бюджетних асигнувань регламентуються Порядком призупинення бюджетних асигнувань (затверджений наказом Міністерства фінансів України від 15 травня 2002 року № 319 [5]). Однак цей нормативно-правовий акт не містить вимог щодо строків прийняття рішення про застосування такого заходу впливу.

Таким чином, на нормативно-правовому рівні відсутні приписи щодо строків розгляду і прийняття рішення про застосування призупинення бюджетних асигнувань та попередження про неналежне виконання бюджетного законодавства з вимогою щодо усунення порушення бюджетного законодавства. Що ж до строків застосування зупинення операцій з бюджетними коштами та зменшення бюджетних асигнувань, то в одному випадку встановлено строк три робочі дні з дня надходження протоколу про порушення бюджетного законодавства, а в іншому п'ять робочих днів. Такий стан нормативно-правового регулювання не сприяє ефективному застосуванню до розпорядників бюджетних коштів заходів впливу за порушення бюджетного законодавства.

Строки, протягом яких уповноважений суб'єкт наділений правом прийняти рішення про застосування заходів впливу за порушення бюджетного законодавства, окреслені і в Бюджетному кодексі України, і в підзаконних нормативно-правових актах. Відповідно до ч. 2 ст. 120 БК України зупинення операцій з бюджетними коштами можливе у межах поточного бюджетного періоду, якщо інше не передбачено законом. Призупинення бюджетних асигнувань передбачає припинення повноважень на взяття бюджетного зобов'язання на відповідну суму на строк від одного до трьох місяців у межах поточного бюджетного періоду (п. 3 ч. 1 ст. 117 БК України), а зменшення бюджетних асигнувань передбачає позбавлення повноважень на взяття бюджетного зобов'язання на відповідну суму на строк до завершення поточного бюджетного періоду (п. 3 ч. 1 ст. 117 БК України). Тобто строк, протягом якого

уповноважений суб'єкт наділений правом прийняти рішення про застосування цих заходів впливу, обмежений поточним бюджетним періодом. У зв'язку з цим В.Д. Чернадчук небезпідставно вважає, що обмежений період застосування є однією з основних ознак відповідальності за порушення бюджетного законодавства [6, с. 46].

У судовій практиці існують непоодинокі випадки оскарження застосування зупинення операцій з бюджетними коштами у зв'язку з недотримання правозастосовними суб'єктами вимог щодо строків прийняття рішення. У постанові Сумського окружного адміністративного суду від 6 травня 2015 року у справі №818/1249/15 відзначено, що позивач вважає розпорядження про зупинення операцій з бюджетними коштами протиправними, оскільки вони були йому вручені з порушенням встановленого строку для їх прийняття (а саме протягом трьох робочих днів з дня надходження акту ревізії). Зокрема, акт ревізії від 08.05.2014 року був наданий позивачу 08.05.2014 року, а розпорядження про зупинення операцій на рахунках за порушення, зазначені в акті ревізії, було прийнято 25.03.2015 року. Крім порушення трьохденного строку прийняття відповідного розпорядження, позивачем було відзначено й порушення строків, протягом яких може бути застосовано зупинення операцій з бюджетними коштами. Задовольняючи позовні вимоги, суд погодився із доводами позивача щодо недотримання відповідачем строків винесення (несвоєчасності прийняття) розпоряджень про зупинення операцій з бюджетними коштами [7]. Порушення строків прийняття розпорядження відзначено й в інших судових рішеннях [8].

Загалом, аналіз судової практики дозволяє стверджувати, що недотримання уповноваженими суб'єктами (передусім, органами Державної фінансової інспекції) строків, протягом яких може бути застосовано зупинення операцій з бюджетними коштами, останнім часом стало типовим порушенням порядку притягнення до бюджетної відповідальності. У п. 14 Порядку зупинення операцій з бюджетними коштами передбачено, що відновлення операцій з бюджетними коштами не позбавляє уповноважені органи права повторного застосування такого заходу впливу за порушення вимог бюджетного законодавства,

як зупинення операцій з бюджетними коштами, до тих же розпорядників та (або) одержувачів у разі неусунення або вчинення зазначених порушень у подальшому. Тобто уповноважені суб'єкти можуть зупинити операції з бюджетними коштами стільки разів, скільки необхідно для того, щоб порушник усунув виявлені порушення бюджетного законодавства. Однак таке право обмежено на законодавчому рівні межами поточного бюджетного періоду. Тому якщо порушення не усунуто до кінця бюджетного періоду (31 грудня року, в якому воно було вчинене) органи бюджетного контролю з метою примусити усунути таке порушення не можуть застосовувати зупинення операцій з бюджетними коштами у наступному бюджетному періоді.

Якщо ж таке рішення контролюючими органами прийнято, то суди відзначають, що «розпорядження уповноважені органи мають право приймати лише в межах того бюджетного періоду, в якому виявлені порушення» [9], «оскаржувані розпорядження винесені поза межами бюджетного періоду, що є порушенням ст.120 Бюджетного кодексу України» [7], і як наслідок скасовують рішення про застосування зупинення операцій з бюджетними коштами.

Порушники бюджетного законодавства практично не оскаржують до адміністративних судів застосування призупинення чи зменшення бюджетних асигнувань у зв'язку з недотриманням правозастосовними суб'єктами вимог щодо строків прийняття рішення. Це дозволяє припустити, що Міністр фінансів України, Міністр фінансів Автономної Республіки Крим, керівники місцевих фінансових органів, головні розпорядники, приймають такі рішення в межах бюджетного періоду, в якому виявлені порушення бюджетного законодавства. Щодо призупинення бюджетних асигнувань дотриманню вимог про строки сприяє механізм виконання цього заходу впливу. Адже, рішення про призупинення бюджетних асигнувань є підставою для внесення змін до помісячного розпису асигнувань загального фонду бюджету (плану асигнувань із загального фонду бюджету відповідного розпорядника бюджетних коштів) шляхом перенесення бюджетних асигнувань на наступні періоди (п. 6 Порядку

призупинення бюджетних асигнувань). Очевидно, що перенести бюджетні асигнування на наступний бюджетний період (календарний рік), коли на цей період взагалі ще не визначено обсягу асигнувань, неможливо.

А щодо зменшення бюджетних асигнувань, то існує нормативний припис, відповідно до якого недостатність невикористаних бюджетних асигнувань у поточному році за бюджетними програмами у цілому для зменшення бюджетних асигнувань є підставою для перегляду Міністром фінансів (керівником місцевого фінансового органу, головним розпорядником коштів відповідного бюджету) обсягів бюджетних асигнувань відповідному розпоряднику бюджетних коштів на наступні бюджетні періоди в сторону зменшення планових граничних обсягів видатків та надання кредитів (п. 8 Порядку зменшення бюджетних асигнувань розпорядникам бюджетних коштів). Тому правозастосовчі органи вимагають вжити заходи щодо зменшення бюджетних асигнувань на відповідну суму, а в разі недостатності невикористаних бюджетних асигнувань врахувати обсяг бюджетних асигнувань на наступні бюджетні періоди в сторону зменшення планових граничних обсягів видатків на цю суму [10; 11].

Висновки. На нормативно-правовому рівні строки прийняття рішення про застосування до розпорядників бюджетних коштів одних заходів впливу за порушення бюджетного законодавства (попередження про неналежне виконання бюджетного законодавства з вимогою щодо усунення порушення та призупинення бюджетних асигнувань) узагалі не визначені, інших (зупинення операцій з бюджетними коштами та зменшення бюджетних асигнувань) безпідставно різняться. Доцільним є уніфікувати зазначені строки, доповнивши статтю 118 Бюджетного кодексу України частиною 3 такого змісту «Рішення про застосування заходів впливу за порушення бюджетного законодавства, визначених пунктами 104 частини першої статті 117 цього Кодексу, приймається протягом трьох робочих днів після надходження протоколу про порушення бюджетного законодавства або акта ревізії та доданих до них

матеріалів». Частина 3 та 4 статті 118 Бюджетного кодексу України вважати відповідно частинами 4 та 5.

Строки, протягом яких уповноважений суб'єкт наділений правом прийняти рішення про застосування до розпорядників бюджетних коштів заходів впливу за порушення бюджетного законодавства (крім попередження про неналежне виконання бюджетного законодавства з вимогою щодо усунення порушення), на рівні норм Бюджетного кодексу України обмежені поточним бюджетним періодом. Недотримання цієї вимоги є підставою для винесення адміністративними судами рішень про скасування розпоряджень про застосування заходів впливу, зокрема застосування зупинення операцій з бюджетними коштами.

Література:

1. Звіт про результати діяльності Держфінінспекції та її територіальних органів за січень-серпень 2015 року [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://www.dkrs.gov.ua/kru/uk/publish/article/115373>.

2. Назар Т.Я. Терміни та строки як часові категорії в бюджетно-деліктному праві / Т.Я. Назар // Митна справа. — 2010. — № 6. — С. 416-421.

3. Про затвердження Порядку зупинення операцій з бюджетними коштами: постанова Кабінету Міністрів України від 19 січня 2011 р. № 21 // Офіційний вісник України. — 2011. — № 4. — Ст. 205.

4. Про затвердження Порядку зменшення бюджетних асигнувань розпорядникам бюджетних коштів: Постанова Кабінету Міністрів України від 17 березня 2011 року № 255 // Офіційний вісник України. — 2011. — № 20. — Ст. 832.

5. Про затвердження Порядку призупинення бюджетних асигнувань: Наказ Міністерства фінансів України від 15 травня 2002 року № 319 // Офіційний вісник України. — 2002. — № 23. — Ст. 1137.

6. Чернадчук В.Д. Бюджетні правовідносини як об'єкт правової охорони / В.Д. Чернадчук // Держава та регіони. Серія «Право». — 2011. — № 2. — С. 45-50.

7. Постанова Сумського окружного адміністративного суду від 6 травня 2015 року у справі №818/1249/15 а // Єдиний державний реєстр судових рішень [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/44809800>.

8. Постанова Запорізького окружного адміністративного суду від 13 травня 2015 року у справі №808/6867/14 // Єдиний державний реєстр судових рішень [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/44501811>.

9. Ухвала Харківського апеляційного адміністративного суду від 13 липня 2015 року у справі № 818/1226/15 // Єдиний державний реєстр судових рішень [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/46798094>.

10. Постанова Одеського апеляційного адміністративного суду від 26 травня 2015 року у справі № 821/4458/14// Єдиний державний реєстр судових рішень [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/44493218>.

11. Ухвала Вищого адміністративного суду України від 22 жовтня 2015 року у справі К/800/31700/15 // Єдиний державний реєстр судових рішень [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/52931147>.

УДК 342.951

Негодченко В.О.,
здобувач Харківського національного
університету внутрішніх справ

ОРГАНІЗАЦІЯ ДОКУМЕНТАЛЬНОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ОРГАНІВ ВНУТРІШНІХ СПРАВ

У статті автор досліджує порядок організації документального забезпечення органів внутрішніх справ. Розглядається проблема реалізації державної політики з питань охорони державної таємниці, контролю за її збереженням, додержання режиму таємності в органах внутрішніх справ. Узагальнено основні точки зору щодо організації та безпосереднього ведення діловодства, вдосконалення та контролю за процесом ведення несекретного діловодства в підпорядкованих органах і підрозділах. Визначено, що питання документування та організації роботи з документами в процесі управлінської діяльності є одним із важливих напрямків функціонування органів внутрішніх справ.