

УДК 347.73:336.1

Ю.С. НАЗАР, канд. юрид. наук, доц., Львівський державний університет внутрішніх справ

ОКРЕМІ ПРОБЛЕМИ ЗАСТОСУВАННЯ ЗМЕНШЕННЯ БЮДЖЕТНИХ АСИГНУВАНЬ

Ключові слова: *зменшення бюджетних асигнувань, бюджетні кошти, порушення бюджетного законодавства, розпорядники та одержувачі бюджетних коштів*

Реформа державного фінансового контролю та бюджетних відносин є однією з важливих реформ вектору розвитку, передбачених Стратегією сталого розвитку «Україна–2020» [1]. Така реформа передбачає й удосконалення діяльності органів бюджетного контролю щодо застосування заходів впливу за порушення бюджетного законодавства. Зменшення бюджетних асигнувань як один із таких заходів характеризується значним впливом на фінансово-економічний стан розпорядників бюджетних коштів – бюджетні установи. За січень – серпень 2015 року органами Державної фінансової інспекції у 205 випадках виявлення порушень бюджетного законодавства було застосовано зменшення бюджетних асигнувань на загальну суму 26696,67 тис. грн. [2]. За таких умов важливим є чітке дотримання вимог нормативно-правових актів під час виявлення та оформлення порушення бюджетного законодавства, розгляду відповідних матеріалів і прийняття рішення про застосування зменшення бюджетних асигнувань.

Застосування заходів впливу за порушення бюджетного законодавства, у тому числі й зменшення бюджетних асигнувань, були предметом досліджень В.І. Антипова, О.П. Гетьманець, Е.С. Дмитренко, А.Й. Іванського, О.А. Музики-Стефанчук, Ю.О. Ровинського, Л.А. Савченко, І.А. Сікорської, В.Д. Чернадчука, Н.Я. Якимчук та інших науковців. Проте, аналізу проблем застосування зменшення бюджетних асигнувань, з урахуванням сучас-

ної практики діяльності органів бюджетного контролю та нового законодавства, здійснено не було. Звідси, метою цієї статті є визначення на підставі аналізу нормативно-правових актів і судової практики типових помилок під час реалізації застосування зменшення бюджетних асигнувань як одного із заходів впливу за порушення бюджетного законодавства.

Реформування бюджетної системи України, необхідність поширення повноважень органів місцевого самоврядування в бюджетному процесі та пошук нових стабільних механізмів формування та використання бюджетних коштів вимагають ефективних засобів контролю бюджетної діяльності та правового механізму притягнення до відповідальності порушників бюджетного законодавства [3, с.189]. Зменшення бюджетних асигнувань як складова частина цього механізму передбачає позбавлення повноважень на взяття бюджетного зобов'язання на відповідну суму на строк до завершення поточного бюджетного періоду шляхом внесення змін до розпису бюджету (кошторису) та у разі необхідності з подальшим внесенням змін до закону про Державний бюджет України (рішення про місцевий бюджет) у порядку, встановленому Кабінетом Міністрів України (п.4 ч.1 ст.117 Бюджетного кодексу України). У разі необхідності до помісячного розпису асигнувань відповідного бюджету вносяться зміни шляхом збалансованого за місяцями коригування обсягу асигнувань у поточному бюджетному періоді на наступні місяці до внесення відповідних змін у бюджетні призначення державного чи місцевого бюджету.

Нецільове використання бюджетних коштів розпорядниками таких коштів вважається найбільш поширеним порушенням бюджетного законодавства, яке зумовлює застосування цього заходу впливу. Також зменшення бюджетних асигнувань застосовується у разі здійснення:

- видатків бюджету чи надання кредитів з бюджету без встановлених бюджетних призначень або з їх перевищенням;

– здійснення видатків на утримання бюджетної установи одночасно з різних бюджетів всупереч Бюджетному кодексу України чи закону про Державний бюджет України на відповідний рік.

Механізм застосування зменшення бюджетних асигнувань передбачає наявність послідовної взаємодії кількох суб'єктів правозастосування. У Порядку зменшення бюджетних асигнувань розпорядникам бюджетних коштів (затверджений Постановою Кабінету Міністрів України від 17.03.2011 р. № 255 [4]) вказано, що підставою для зменшення бюджетних асигнувань 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). Такі документи складаються органами бюджетного контролю, серед яких найбільшим обсягом повноважень у сфері попередження та виявлення порушень бюджетного законодавства наділені органи Державної фінансової інспекції України. Рішення ж про зменшення бюджетних асигнувань головному розпоряднику коштів державного бюджету приймає Міністр фінансів України, головному розпоряднику коштів місцевого бюджету – керівник місцевого фінансового органу, розпоряднику бюджетних коштів нижчого рівня – головний розпорядник коштів відповідного бюджету. За таких умов однією з проблем застосування цього заходу впливу (що підтверджується й судовою практикою [5–7]) є неналежний рівень взаємодії органів бюджетного контролю та відповідних фінансових органів чи головних розпорядників бюджетних коштів (не реагування останніх на виявлені порушення). Тому є достатньо поширеними випадки, коли місцеві фінансові органи чи головні розпорядники бюджетних коштів всупереч нормативно-правовим приписам необґрунтовано не приймають рішення про зменшення бюджетних асигнувань порушникам бюджетного законодавства.

Аналіз судової практики дозволяє виокремити й інші проблемні моменти застосування

зменшення бюджетних асигнувань. У п.4 ч.1 ст.117 Бюджетного кодексу України чітко не зазначено, що зменшення бюджетних асигнувань застосовується лише до розпорядників бюджетних коштів. Вказівка на те, що цей захід впливу «застосовується за порушення бюджетного законодавства, визначені пунктом 24 (стосовно розпорядників бюджетних коштів)» деякими працівниками контролюючих органів тлумачиться буквально й за інші порушення бюджетного законодавства вони застосовують зменшення бюджетних асигнувань і до одержувачів бюджетних коштів. Показовою є справа № 821/4597/14 за позовом Генічеської районної державної лікарні ветеринарної медицини до Державної фінансової інспекції в Херсонській області про визнання протиправним та скасування пункту вимоги про зобов'язання зменшити бюджетні асигнування. Матеріали цієї справи були предметом розгляду судів апеляційної та касаційної інстанцій. В ухвалі Вищого адміністративного суду України від 23.07.2015 року відзначено, у п.2 акту ревізії, встановлена наявність в діях позивача порушень, передбачених ч.4 ст.13 Бюджетного кодексу України, п.23 «Порядку складання, розгляду, затвердження та основних вимог до виконання кошторисів бюджетних установ», затвердженого Постановою Кабінету Міністрів України № 228 від 28.02.2002 року. На адресу позивача відповідала була направлена вимога за «Про усунення порушень», п.2 якої позивача зобов'язано внести зміни до кошторисів щодо зменшення бюджетних асигнувань в сумі 371152,04 грн. Задовольняючи позовні вимоги суди першої та апеляційної інстанцій виходили з того, що чинним законодавством не передбачений такий захід впливу до одержувача бюджетних коштів (яким є позивач), як покладення на нього зобов'язання зменшити бюджетні асигнування, отже, вимога Державної фінансової інспекції у Херсонській області в цій частині не ґрунтується на законі. Колегія суддів Вищого адміністративного суду України погодилася з такими висновками судів першої та апеляційної інстанцій [8]. Такі

ж аргументи були наведені й в ухвалі Вищого адміністративного суду України від 14.07.2015 року у справі К/800/21184/15 [9].

Крім помилок щодо учасників бюджетного процесу, до яких допустимо застосування зменшення бюджетних асигнувань, трапляються й випадки порушення порядку такого застосування шляхом перекладання на особу, яка порушила бюджетне законодавство, обов'язку ініціювати притягнення себе ж до бюджетно-правової відповідальності. Пункти 4 та 5 Порядку зменшення бюджетних асигнувань розпорядникам бюджетних коштів визначають суб'єктів, які ініціюють та застосовують 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. На помилковість застосування цього заходу впливу в іншому порядку було звернено увагу в ухвалі Вищого адміністративного суду України у справі К/800/31700/15. У квітні 2015 року Херсонська обласна фітосанітарна лабораторія звернулася до суду з позовом до Державної фінансової інспекції в Херсонській області, в якому просила визнання неправомірним та таким, що не підлягає виконанню п.2 вимоги від 07.10.2014 року

про ініціювання перед Державною ветеринарною та фітосанітарною службою України зменшення бюджетних асигнувань на суму 261333,57 грн. Вищий адміністративний суд України погодився з висновками судів першої і апеляційної інстанцій про наявність підстав задоволення позовних вимог і відзначив, що правовими нормами не передбачено можливості ініціювання позивачем перед Державною ветеринарною та фітосанітарною службою України зменшення бюджетних асигнувань суб'єктом, який вчинив порушення бюджетного законодавства. Позивач не є тією особою, до якої можуть бути звернуті вимоги щодо вирішення питання про зменшення бюджетних асигнувань. Державна фінансова інспекція, зобов'язуючи позивача ініціювання питання про зменшення йому бюджетних асигнувань, фактично вимагає від нього вчинення дій, які є виключною компетенцією самої Державної фінансової інспекції та головного розпорядника коштів державного бюджету [10].

Суди визнають протиправними рішення про застосування зменшення бюджетних асигнувань також у випадках відсутності порушення бюджетного законодавства та недотримання вимог щодо відповідності видатків, за якими встановлено порушення бюджетного законодавства, видаткам, за якими застосовано зменшення бюджетних асигнувань. Відсутність порушень бюджетного законодавства, за які Бюджетним кодексом України передбачено застосування зменшення бюджетних асигнувань, стало підставою скасування відповідних рішень органів фінансового контролю у низці адміністративних справ [11–13].

У п.8 Порядку зменшення бюджетних асигнувань розпорядникам бюджетних коштів передбачено, що рішення про зменшення бюджетних асигнувань приймається за кодами економічної класифікації видатків бюджету та класифікації кредитування бюджету та відповідною бюджетною програмою (кодами тимчасової класифікації видатків та кредитування місцевих бюджетів), за якими встановлено порушення бюджетного законодавства

(крім бюджетних асигнувань за захищеними видатками відповідного бюджету). І лише у разі встановлення фактів вчинення порушень бюджетного законодавства за захищеними видатками бюджету, а також, якщо на момент прийняття рішення про зменшення бюджетних асигнувань обсяг невикористаних бюджетних асигнувань за відповідними кодами економічної класифікації видатків бюджету та класифікації кредитування бюджету та бюджетною програмою (кодами тимчасової класифікації видатків та кредитування місцевих бюджетів) недостатній для зменшення бюджетних асигнувань, рішення про зменшення бюджетних асигнувань приймається за іншими кодами економічної класифікації видатків бюджету та класифікації кредитування бюджету за такою чи іншою бюджетною програмою. Зважаючи на ці нормативні приписи, Вінницький апеляційний адміністративний суд в ухвалі від 05.05.2015 року у справі № 802/458/14-а відзначив, що спосіб усунення порушень, викладений відповідачем (органом Державної фінансової інспекції) у вимозі, є необґрунтованим. Оскільки посилаючись на незаконність використання позивачем коштів спеціального фонду, відповідач вимагає ініціювати зменшення бюджетних асигнувань по загальному фонду за іншим КПКВ – 1003020 «Участь внутрішніх військ в охороні громадського порядку та боротьбі зі злочинністю, охоронна арештованих, засуджених та охорона особливо важливих об'єктів» [14].

Таким чином, проведений аналіз нормативно-правових актів та судової практики вирішення адміністративними судами справ про оскарження застосування зменшення бюджетних асигнувань дозволяє виокремити певні типові помилки під час реалізації цього заходу впливу за порушення бюджетного законодавства. Органам бюджетного контролю, які ініціюють зменшення бюджетних асигнувань, а також суб'єктам прийняття рішення про застосування цього заходу впливу необхідно, передусім, враховувати вимоги щодо:

– правового статусу учасників бюджетного процесу, до яких можливе застосування

зменшення бюджетних асигнувань (лише розпорядники бюджетних коштів);

– недопустимості перекладання на особу, яка порушила бюджетне законодавство, обов'язку ініціювати притягнення себе ж до бюджетно-правової відповідальності;

– відповідності видатків, за якими встановлено порушення бюджетного законодавства, видаткам, за якими застосовано зменшення бюджетних асигнувань.

ЛІТЕРАТУРА

1. Указ Президента України «Про Стратегію сталого розвитку «Україна–2020» : від 12.01.2015 р., № 5/2015 // Офіційний вісник України. – 2015. – № 4. – Ст. 67.

2. 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>.

3. Міщенко Л. В. Особливості притягнення до фінансово-правової відповідальності за бюджетні правопорушення / Л. В. Міщенко // Право і суспільство. – 2015. – № 1. – С. 189–193.

4. Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку зменшення бюджетних асигнувань розпорядникам бюджетних коштів» : від 17.03.2011 р., № 255 // Офіційний вісник України. – 2011. – № 20. – Ст. 832.

5. Постанова Сумського окружного адміністративного суду : від 17.06.2010 року у справі № 2а-2886/10/1870 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/10542534>.

6. Постанова Львівського окружного адміністративного суду : від 01.11.2011 року у справі № 2а-6491/11/1370 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/29338128>.

7. Постанова Херсонського окружного адміністративного суду : від 23.01.2012 року у справі № 2-а-3435/11/2170 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/21079962>.

8. Ухвала Вищого адміністративного суду України : від 23.07.2015 року у справі К/800/24615/15 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/47776291>.

9. Ухвала Вищого адміністративного суду України : від 14.07.2015 року у справі К/800/21184/15 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/47042258>.

10. Ухвала Вищого адміністративного суду України : від 22.09.2015 року у справі К/800/31700/15 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/52931147>.

11. Постанова Херсонського окружного адміністративного суду : від 22.04.2015 року у справі № 821/1034/15-а [Електронний ресурс]. –

Режим доступу: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/43821626>.

12. Постанова Херсонського окружного адміністративного суду : від 11.12.2014 року у справі № 821/4458/14 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/41944507>.

13. Постанова Сумського окружного адміністративного суду : від 17.10.2014 року у справі № 818/2320/14 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/41178801>.

14. Ухвала Вінницького апеляційного адміністративного суду : від 05.05.2015 року у справі № 802/458/14-а [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/44155880>.

Назар Ю. С. Окремі проблеми застосування зменшення бюджетних асигнувань / Ю. С. Назар // Форум права. – 2015. – № 4. – С. 196–200 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/j-pdf/FP_index.htm_2015_4_36.pdf

Проаналізовано норми, що визначають процесуальні особливості застосування до розпорядників бюджетних коштів зменшення бюджетних асигнувань як одного із заходів впливу за порушення бюджетного законодавства. На підставі дослідження судової практики виокремлено типові помилки суб'єктів правозастосування під час реалізації цього заходу впливу.

Назар Ю.С. Отдельные проблемы применения уменьшения бюджетных ассигнований

Проанализированы нормы, определяющие процессуальные особенности применения к распорядителям бюджетных средств уменьшения бюджетных ассигнований как одной из мер воздействия за нарушение бюджетного законодательства. На основании исследования судебной практики выделены типичные ошибки субъектов правоприменения при реализации этой меры воздействия.

Nazar Y.S. Some Problems the Use Reduce of Budgetary Allocations

The article analyzes the rules governing the application of procedural features to reduce spending units of budget allocations as one of the measures for violation of budget legislation. It was based on studies of judicial practice subjects singled typical errors of law in the implementation of the measures.