



## ОСНОВАНИЯ И ПОРЯДОК ВОЗВРАЩЕНИЯ БЮДЖЕТНЫХ СРЕДСТВ В СООТВЕТСТВУЮЩИЙ БЮДЖЕТ

Юрий НАЗАР,

кандидат юридических наук, профессор, профессор кафедры административного права и административного процесса Львовского государственного университета внутренних дел

### Summary

The article studies the grounds and procedure for application to return the budget to appropriate budget as one of the measures for violation of budget legislation Ukraine. Analyzed under budget and tort proceedings against the measure of influence, namely the investigation of fiscal offenses; proceedings and judgment therein; the decision on the application to return the budget to appropriate budget; View (cancellation) decision on application of measures for fiscal offenses. It is noted in the audit requirements of the act, which recorded the misuse of public funds.

**Key words:** return of budget funds misuse, act of revision, receiver, administrator, violations of budget legislation stage.

### Аннотация

В статье проводится исследование оснований и порядка применения возвращения бюджетных средств в соответствующий бюджет как одной из мер воздействия за нарушение бюджетного законодательства Украины. Анализируются стадии бюджетно-деликтного производства по применению этой меры воздействия, а именно: расследование дела о бюджетном правонарушении; рассмотрение дела и вынесения решения по ней; исполнение решения о применении возвращения бюджетных средств в соответствующий бюджет; пересмотр (отмена) решение о применении меры воздействия за бюджетное правонарушение. Отмечаются требования к акту ревизии, в котором зафиксировано нецелевое использование бюджетных средств.

**Ключевые слова:** возвращение бюджетных средств, нецелевое использование, акт ревизии, получатель, распорядитель, нарушения бюджетного законодательства, стадия.

**Постановка проблемы.** Надлежащее функционирование системы публичных финансов было и остается объектом повышенного внимания всех ветвей власти в Украине. Принятые в последнее время законодательные и подзаконные нормативно-правовые акты направлены на обеспечение стабильности финансовой системы государства, совершенствование механизмов правовой охраны публичных средств, противодействие нарушениям финансового законодательства. К таким актам относятся и законы Украины «О финансовой реструктуризации» от 14 июня 2016 г. [1] и «О публичных закупках» от 25 декабря 2015 г. [2], и постановление Кабинета Министров Украины «О создании Совета по вопросам предотвращения и противодействия легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, финансированию терроризма и финансированию распространения оружия массового уничтожения» от 8 сентября 2016 г. № 613 [3], и распоряжения Кабинета Министров Украины от 11 февраля 2016 г. № 92-р «Об одобрении Концепции создания интегрированной информационно-аналитической системы «Прозрачный бюджет» [4] и другие.

Способствует повышению эффективности финансовой деятельности государства также законное и обоснованное применение мер воздействия за

нарушение бюджетного законодательства, одной из которых является возвращение бюджетных средств в соответствующий бюджет в случае их нецелевого использования. Статистические данные свидетельствуют о результативности такой меры воздействия. Так, за первое полугодие 2016 года органами Государственной аудиторской службы (далее – Госаудитслужба) приняты меры, благодаря которым обеспечено возвращение средств в государственный бюджет (кроме спецфонда бюджетных учреждений) – 12,8 млн. грн., а также в местные бюджеты (кроме спецфонда бюджетных учреждений) – почти 13,2 млн. грн. [5]. Однако не во всех случаях органы Госаудитслужбы (до 2016 года Государственной финансовой инспекции) при применении этой меры воздействия придерживались требований относительно оснований и порядка возвращения средств в соответствующие бюджеты. В связи с этим актуальным является исследование правовых норм, определяющих материальные и процессуальные аспекты применения этой меры принуждения за нарушение бюджетного законодательства Украины.

**Состояние исследования.** Отдельные проблемы применения мер воздействия за совершение правонарушений в бюджетной сфере, в том числе и возвращения бюджетных средств

в соответствующий бюджет, были предметом исследований О.П. Гетманец, Э.С. Дмитренко, А.И. Иванского, А.А. Монаенка, О.А. Музыки-Стефанчук, Ю.А. Ровинского, Л.А. Савченко, В.Д. Чернадчук, Н.Я. Якимчук и других ученых.

**Цель статьи** – на основании исследования нормативно-правовых актов определить основания и процессуальные особенности возвращения бюджетных средств в соответствующий бюджет согласно законодательству Украины.

**Изложение основного материала.** Бюджетный кодекс Украины от 8 июля 2010 (далее – БК Украины) определяет систему мер воздействия за нарушение бюджетного законодательства. К таким мерам относятся: предупреждение о ненадлежащем исполнении бюджетного законодательства с требованием об устранении нарушения бюджетного законодательства; приостановление операций с бюджетными средствами; приостановление бюджетных ассигнований; уменьшение бюджетных ассигнований; приостановление действия решения о местном бюджете; беспорочное изъятие средств из местных бюджетов; возвращение бюджетных средств в соответствующий бюджет (законом о Государственном бюджете Украины могут быть определены и другие меры воздействия). Возвращение бюджет-



ных средств в соответствующий бюджет применяется в случае нецелевого использования таких финансовых ресурсов получателем бюджетных средств (предприятием, общественной или иной организацией, не имеющей статуса бюджетного учреждения), или же имеет место использование не по целевому назначению средств, полученных в качестве субвенции, распорядителем бюджетных средств (бюджетным учреждением).

В научных исследованиях отмечается, что возвращение бюджетных средств в соответствующий бюджет относится к правосоставительным (компенсационным) мерам бюджетно-правовой ответственности [6, с. 86] или же к финансово-правовым, которые используются как правосоставительные меры [7, с. 33]. Целью их применения считают компенсацию, устранение вреда и убытков, причиненных как общественно-территориальным образованиям, так и субъектам получения бюджетных средств неправомерными действиями в бюджетной сфере [8, с. 161], поэтому возвращение бюджетных средств в соответствующий бюджет в качестве меры воздействия за нецелевое использование средств направлено, прежде всего, на возмещение убытков, нанесенных бюджету таким использованием средств, и на восстановление финансового положения, существовавшего до нарушения правовых норм.

В Порядке возвращения бюджетных средств в соответствующий бюджет в случае их нецелевого использования, утвержденного постановлением Кабинета Министров Украины от 22 декабря 2010 г. № 1163 [9] (далее – Порядок возвращения бюджетных средств), определены процессуальные особенности и основания применения этой меры воздействия. Согласно п. 2 этого постановления основанием для возвращения средств в соответствующий бюджет является акт ревизии, составленный органом, уполномоченным осуществлять контроль за соблюдением бюджетного законодательства, в котором зафиксирован факт нецелевого использования субвенции распорядителем бюджетных средств или нецелевого использования бюджетных средств их получателем. То есть в Порядке возвращения бюджетных средств основанием для применения этой меры

воздействия признается акт ревизии, в котором зафиксированы четко определенные нарушения. Однако анализ нормативно-правовых актов и практики административных судов позволяет утверждать, что возвращение бюджетных средств в соответствующий бюджет может быть применено только в случае наличия совокупности таких фактов:

– произошло нецелевое использование субвенции распорядителем бюджетных средств или нецелевое использование бюджетных средств их получателем, а не иное нарушение бюджетного законодательства. Имело ли место нецелевое использование бюджетных средств, суд исследует независимо от документально установленных выводов органов бюджетного контроля. Для такого исследования может быть назначена экспертиза;

– факт такого правонарушения непосредственно зафиксирован в акте ревизии;

– акт ревизии должен быть составлен в соответствии с нормами законодательства органом, уполномоченным осуществлять контроль за соблюдением бюджетного законодательства.

При этом следует учитывать, что нецелевым использованием бюджетных средств считается их расходование на цели, не соответствующие: 1) бюджетным назначениям, установленным законом о Государственном бюджете Украины (решением о местном бюджете); 2) назначениям использования бюджетных средств, определенным в паспорте бюджетной программы (в случае применения программно-целевого метода в бюджетном процессе) или в порядке использования бюджетных средств; 3) бюджетным ассигнованиям (рописи бюджета, сметы, плана использования бюджетных средств) (статья 119 БК Украина).

Материально-правовые основания применения возвращения бюджетных средств в соответствующий бюджет обуславливают юрисдикционную деятельность органов бюджетного контроля, осуществляемую с помощью процессуальных норм. Большинство ученых подчеркивает важную роль процессуальных аспектов привлечения к бюджетно-правовой ответственности. Определенную финансово-правовыми нормами процессуальную форму считают одним из необходимых элемен-

тов дефиниции «бюджетно-правовая ответственность» [10, с. 13], специфическую процессуальную форму реализации бюджетной ответственности анализируют как критерий разграничения бюджетной и других видов финансовой ответственности [11, с. 422], меры воздействия за нарушение бюджетного законодательства определяют через процедуру их применения, которая реализуется в процессе индивидуального правового регулирования специально уполномоченным бюджетным законодательством органом путем издания правоприменительного акта [12, с. 28].

Вместе с тем отмечается и недостаточная урегулированность на законодательном уровне вопросов процессуального обеспечения применения мер воздействия за нарушение бюджетного законодательства. По мнению А.А. Монаенка, характерным признаком любого вида ответственности является наличие специального процессуального порядка применения мер государственного принуждения. В связи с этим он считает важным недостатком отсутствие в действующем Бюджетном кодексе Украины порядка привлечения к ответственности за нарушение бюджетного законодательства [8, с. 162]. О.П. Гетманец также указывает на нормативно-правовую неурегулированность процедуры применения финансовых мер за бюджетные правонарушения и предлагает считать определение механизма привлечения к финансово-правовой ответственности по результатам ревизий и проверок на основании установленного в акте ревизии (проверки) или в протоколе о бюджетном правонарушении вида бюджетного правонарушения одним из важных направлений совершенствования организационно-правового обеспечения бюджетного контроля [13, с. 209].

Бесспорно, вопрос процессуального обеспечения применения мер воздействия за нарушение бюджетного законодательства требует нормативно-правового урегулирования на законодательном уровне. Для создания таких законодательных норм необходимым условием является выработка единых критериев процессуальной деятельности по применению различных по содержанию и направленности мер принуждения в бюджетной сфере. Поэтому, учитывая разноплановость мер



воздействия за нарушение бюджетного законодательства, по нашему мнению, важным является исследование применения отдельных мер воздействия, в том числе и возвращения бюджетных средств в соответствующий бюджет, с точки зрения объединительной процессуальной формы – производства по делам о бюджетных правонарушениях.

Производство по делам о бюджетных правонарушениях в финансово-правовой науке рассматривается как институт бюджетного права, который содержит процессуальные нормы, регулирующие отношения, возникающие на основании совершения бюджетного правонарушения, обеспечивающие решение дел, а также предупреждения бюджетных правонарушений [14, с. 30]. Такое производство состоит из четырех стадий: 1) расследование дела о бюджетном правонарушении; 2) рассмотрение дела и вынесение решения по нему; 3) выполнение решения о применении меры воздействия за бюджетное правонарушение; 4) пересмотр (отмена) решения о применении меры воздействия за бюджетное правонарушение (факультативная стадия).

Во время первой стадии уполномоченные субъекты – органы Госаудитслужбы – составляют акт ревизии. Такой акт содержит вступительную часть, в которой указываются основания для проведения ревизии, тема ревизии, полное название объекта контроля, его местонахождение, сведения об организационно-правовой форме и форме собственности, даты начала и окончания ревизии, период, который подлежал ревизии, перечень должностных лиц контролирующего органа и привлеченных специалистов, проводивших ревизию, перечень должностных лиц, которые отвечали за финансово-хозяйственную деятельность объекта контроля в период, который подлежал ревизии, и констатирующую часть, в которой содержится информация о результатах ревизии в разрезе каждого вопроса программы по указаниям, за какой период, каким способом (выборочным, сплошным) и по каким документам проверены эти вопросы, вывод о наличии или отсутствии нарушений законодательства, а также размер ущерба, нанесенного государству или объекту контроля вследствие таких нарушений (п. 35 Порядка проведения

инспектирования Государственной финансовой инспекцией, ее территориальными органами [15]).

Выявленные допущенные объектом контроля нарушения законодательства – нецелевое использование бюджетных средств – фиксируются в констатирующей части акта ревизии с обязательной ссылкой на нормы законов или иных нормативно-правовых актов, которые нарушены, и указанием виновных в их допущении лиц.

Рассмотрение дела о бюджетном правонарушении и вынесение решения по делу является второй стадией, в ходе которой предоставляется юридическая оценка собранной информации; полно и всесторонне исследуются материалы дела с целью установления объективной истины, принимается конкретное решение. Согласно п. 3 Порядка возвращения бюджетных средств в течение 10 рабочих дней с даты регистрации акта ревизии, а в случае наличия возражений (замечаний) к акту – с даты предоставления письменного заключения о таких возражениях (замечаниях), контролирующий орган составляет требование к распорядителю бюджетных средств о возвращении в соответствующий бюджет использованной им не по целевому назначению суммы субвенции или требование к получателю бюджетных средств о возвращении бюджетных средств в соответствующий бюджет в сумме, которая использована им не по целевому назначению. То есть на нормативно-правовом уровне установлено требование о сроке рассмотрения дела уполномоченными лицами Госаудитслужбы, указан юридический факт, с появлением которого начинается течение этого срока. Завершается эта стадия направлением первого экземпляра требования нарушителю бюджетного законодательства (распорядителю или получателю бюджетных средств).

Стадия исполнения решения о возвращении средств в соответствующий бюджет содержит правовой механизм, предусматривающий добровольное возвращение средств (в течение 10 рабочих дней после поступления требования), если же этого осуществлено не было, – применение к распорядителю дополнительных мер воздействия, а если бюджетное правонарушение было совершено получателем – обра-

щение в административный суд. Так, в случае невыполнения распорядителем бюджетных средств требования в установленный срок орган Госаудитслужбы в пределах своей компетенции принимает или инициирует принятие в установленном порядке решения о приостановлении операций с бюджетными средствами или приостановлении бюджетных ассигнований такому распорядителю бюджетных средств на сумму субвенции, использованной не по целевому назначению, на период выполнения требования или до ее отмены. В случае же невыполнения получателем бюджетных средств требования контролирующий орган обращается в установленном порядке в суд о взыскании с получателя в доход соответствующего бюджета средств в сумме, которая была использована им не по целевому назначению.

Пересмотр решения о возвращении средств в соответствующий бюджет осуществляется на основании обращения распорядителя или получателя бюджетных средств в орган Госаудитслужбы, который вынес соответствующее решение, или в административный суд. Для такого обращения устанавливается срок – 10 дней со дня вынесения решения. В судебной практике встречаются случаи несоблюдения требований по такому сроку обжалования, что обусловлено неверной трактовкой норм Кодекса административного судопроизводства Украины (далее – КАС Украины). Ч. 2 ст. 99 КАС Украины определяет общее правило, согласно которому для обращения в административный суд за защитой прав, свобод и интересов лица устанавливается шестимесячный срок. А в ч. 3 этой же статьи КАС Украины указывается, что для защиты прав, свобод и интересов лица другими законами могут устанавливаться иные сроки для обращения в административный суд. В случае обжалования решения о возвращении средств в соответствующий бюджет учитывается ч. 3 ст. 99 КАС Украины, поскольку ч. 2 ст. 99 КАС Украины (устанавливает шестимесячный срок обращения в суд) будет считаться общей по отношению к ч. 1 ст. 124 БК Украины (устанавливает десятидневный срок обжалования).

Выводы. Основанием применения возвращения бюджетных средств в соответствующий бюджет как меры



воздействия за нарушение бюджетного законодательства Украины следует считать наличие таких фактов: произошло нецелевое использование субвенции распорядителем бюджетных средств или нецелевое использование бюджетных средств их получателем, а не иное нарушение бюджетного законодательства; факт такого правонарушения непосредственно зафиксирован в акте ревизии; акт ревизии должен быть составлен в соответствии с нормами законодательства Украины органом, уполномоченным осуществлять контроль за соблюдением бюджетного законодательства. Порядок применения этой меры воздействия характеризуется процессуальной стадийностью и последовательностью, которые предусматривают наличие таких стадий (сменяющих друг друга): расследование дела о бюджетном правонарушении; рассмотрение дела и вынесения решения по нему; исполнение решения о возвращении бюджетных средств в соответствующий бюджет; пересмотр (отмена) решения о применении меры воздействия за бюджетное правонарушение (факультативная стадия).

#### Список использованной литературы:

1. Про фінансову реструктуризацію : Закон України від 14 червня 2016 р. // Відомості Верховної Ради. – 2016. – № 32. – Ст. 555.
2. Про публічні закупівлі : Закон України від 25 грудня 2015 р. // Відомості Верховної Ради. – 2016. – № 9. – Ст. 89.
3. Про утворення Ради з питань запобігання та протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, фінансуванню тероризму та фінансуванню розповсюдження зброї масового знищення : Постанова Кабінету Міністрів України від 8 вересня 2016 р. № 613 // Офіційний вісник України. – 2016. – № 73. – Ст. 2461.
4. Про схвалення Концепції створення інтегрованої інформаційно-аналітичної системи «Прозорий бюджет»: розпорядження Кабінету Міністрів України від 11 лютого 2016 р. № 92-р // Офіційний вісник України. – 2016. – № 16. – Ст. 659.
5. Аналітично-статистичний збірник за результатами діяльності Державної аудиторської служби України та її територіальних органів за січень – червень 2016 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.dkrs.gov.ua/kru/uk/publish/article/128466>.
6. Якимчук Н. Заходи бюджетно-правової відповідальності / Н. Якимчук // Вісник Національної академії прокуратури України. – 2008. – №4. – С. 79–87.
7. Гетманець О.П. Бюджетна відповідальність у системі фінансового права / О.П. Гетманець // Право і безпека. – 2013. – № 3(50). – С. 31–35.
8. Монаєнко А.О. Вдосконалення норм бюджетного законодавства на сучасному етапі / А.О. Монаєнко // Вісник Чернівецького факультету Національного університету «Одеська юридична академія». – 2013. – № 1. – С. 151–163.
9. Про затвердження Порядку повернення бюджетних коштів до відповідного бюджету в разі їх нецільового використання : Постанова Кабінету Міністрів України від 22 грудня 2010 р. № 1163 // Офіційний вісник України. – 2010. – № 98. – Ст. 3480.
10. Проць І.М. Відповідальність за правопорушення у бюджетній сфері: адміністративно-правові та фінансово-правові аспекти : автореф. дис... к.ю.н.: 12.00.07 – «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / І.М. Проць. – Львів, 2016. – 21 с.
11. Дічкова О.В. Відповідальність за бюджетні правопорушення, допущені на першій стадії бюджетного процесу / О.В. Дічкова // Держава і право. – Вип. 51. – 2011. – С. 422–428.
12. Чернадчук О. Відповідальність за порушення бюджетного законодавства: стан та перспективи / О. Чернадчук // Юридична Україна. – 2013. – № 4. – С. 24–29.
13. Гетманець О.П. Фінансові санкції як заходи впливу за порушення бюджетного законодавства / О.П. Гетманець // Право та державне управління. – 2011. – № 1. – С. 36–39.
14. Якимчук Н.Я. Правовий статус розпорядників бюджетних коштів в Україні : автореф. дис. ... докт. юрид. наук: 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / Н.Я. Якимчук – К., 2010. – 42 с.
15. Про затвердження Порядку проведення інспектування Державною фінансовою інспекцією, її територіальними органами : Постанова Кабінету Міністрів України від 20 квітня 2006 р. № 550 // Урядовий кур'єр. – 2006. – 17 травня. – № 90.