

УДК 342.95:351.72

ЗАКРИТТЯ АДМІНІСТРАТИВНО-ДЕЛІКТНОГО ПРОВАДЖЕННЯ, РОЗПОЧАТОГО ЗА ПОРУШЕННЯ БЮДЖЕТНОГО ЗАКОНОДАВСТВА

Мар'ян ШЕВЧУК,

аспірант кафедри адміністративного права та адміністративного процесу
Львівського державного університету внутрішніх справ

АНОТАЦІЯ

У статті досліджено підстави закриття провадження у справі про адміністративне правопорушення, передбачене статтею 164-12 Кодексу України про адміністративні правопорушення «Порушення бюджетного законодавства». На підставі аналізу судової практики запропоновано найбільш поширеними обставинами, що зумовлюють закриття адміністративно-деліктного провадження, розпочатого за порушення бюджетного законодавства, вважати закінчення на момент розгляду справи про адміністративне правопорушення строків накладення адміністративного стягнення (п. 7 ст. 247 КУпАП) та відсутність події і складу адміністративного правопорушення (п. 1 ст. 247 КУпАП).

Ключові слова: порушення бюджетного законодавства, адміністративно-деліктне провадження, закриття провадження, протокол про адміністративне правопорушення.

CLOSURE OF ADMINISTRATIVE AND DELICT PROCEEDINGS RELATING TO VIOLATION OF BUDGET LEGISLATION

Marian SHEVCHUK,

Postgraduate student at the Department of Administrative Law and Administrative Process
of Lviv State University of Internal Affairs

SUMMARY

The article investigates the grounds for the closure of proceedings in an administrative offense case, stipulated by Article 164-12 of the Code of Ukraine on Administrative Offenses "Violation of Budget Law". Based on the analysis of judicial practice, the most widespread circumstances, which lead to the closure of administrative and tort proceedings initiated for violation of the budget legislation, are considered to be the termination at the moment of consideration of the case on administrative violation of the time limits for imposition of administrative penalty (Article 7, Article 247 of the Code of Administrative Offenses) and the absence of an event and the composition of the administrative offense (Clause 1 Article 247 KUPAP).

Key words: breach of budget legislation, administrative and delictual proceedings, closure of proceedings, protocol on administrative offense.

Постановка проблеми. Система правової охорони використання бюджетних коштів передбачає застосування норм різних галузей права. Адміністративно-правова охорона бюджетних правовідносин здійснюється за допомогою притягнення винних посадових осіб – розпорядників та одержувачів бюджетних коштів – до адміністративної відповідальності за порушення бюджетного законодавства (стаття 164-12 Кодексу України про адміністративні правопорушення (далі – КУпАП)).

Право складати протоколи про адміністративне правопорушення, передбачене ст. 164-12 КУпАП, мають уповноважені особи органів Державної аудиторської служби України (далі – Держаудитслужба) та Рахункової палати (в Єдиному реєстрі судових рішень відсутні відомості щодо складання протоколів представниками цього суб'єкта), а розглядають такі справи суди. Статистика Держаудитслужби свідчить як про певну роботу щодо виявлення цих правопорушень, так і про недостатню результативність адміністративно-юрисдикційної діяльності у цій сфері. Так, за 2017 рік 149 протоколів, складених за ст. 164-12 КУпАП, направлено до суду, і лише 64 особи пригнучо до відповідальності [1]. Аналіз діяльності судів свідчить, що здебільшого через низку об'єктивних та суб'єктивних чинників, коли бюджетні установи притягнуто до фінансово-правової відповідальності, їх посадові особи уникають адміністративних стягнень [2, с. 153].

За таких умов актуальним є дослідження питань закриття адміністративно-деліктного провадження, розпочатого за порушення бюджетного законодавства.

Аналіз досліджень цієї проблеми. Дослідженню окремих аспектів адміністративної відповідальності за порушення бюджетного законодавства були присвячені праці О.П. Гетманець, Е.С. Дмитренко, А.М. Касьяненко, Ю.С. Назара, І.М. Проць, О.А. Соколова, Д.С. Шутіліва, Н.Я. Якимчук та інших науковців. Однак комплексного аналізу закриття провадження в справі про адміністративне правопорушення, передбачене ст. 164-12 КУпАП, з урахуванням сучасного законодавства та правозастосовчої практики, здійснено не було.

Метою цієї статті є дослідження основних підстав закриття адміністративно-деліктного провадження, розпочатого за порушення бюджетного законодавства, та виокремлення проблем правозастосовної практики, що призводять до закриття такого провадження.

Виклад основного матеріалу. Стаття 164-12 КУпАП «Порушення бюджетного законодавства» передбачає перелік діянь, за які посадові особи розпорядників та одержувачів бюджетних коштів чи інших учасників бюджетного процесу притягуються до адміністративної відповідальності у вигляді сплати штрафів різних розмірів. Такими діяннями є: включення недостовірних даних до бюджетних запитів, що призвело до затвердження необґрунтованих

бюджетних призначень або необґрунтованих бюджетних асигнувань; порушення вимог Бюджетного кодексу України у разі здійснення попередньої оплати за товари, роботи та послуги за рахунок бюджетних коштів, а також порушення порядку і термінів здійснення такої оплати; взяття зобов'язань без відповідних бюджетних асигнувань або з перевищенням повноважень, встановлених Бюджетним кодексом України чи законом про Державний бюджет України на відповідний рік; здійснення державних (місцевих) запозичень, надання державних (місцевих) гарантій з порушенням вимог Бюджетного кодексу України; здійснення бюджетними установами запозичень у будь-якій формі або надання бюджетними установами юридичним чи фізичним особам кредитів з бюджету всупереч Бюджетному кодексу України; видання нормативно-правових актів, що зменшують надходження бюджету або збільшують витрати бюджету всупереч закону; здійснення видатків на утримання бюджетної установи одночасно з різних бюджетів всупереч Бюджетному кодексу України чи закону про Державний бюджет України на відповідний рік; нецільове використання бюджетних коштів тощо. Тобто окремі з цих діянь характеризуються високим ступенем суспільної шкідливості та межують із суспільно небезпечними деліктами – злочинами у бюджетній сфері. Однак не всі особи, які вчинили адміністративно карані порушення бюджетного законодавства, несуть адміністративну відповідальність.

Необхідною процесуальною підставою адміністративної відповідальності за порушення бюджетного законодавства є процедура накладення конкретного стягнення за конкретне адміністративне правопорушення за наявності правозастосовного акта, в якому міститься рішення компетентного органу про застосування заходів юридичної відповідальності [3, с. 11]. Стаття 247 КУпАП передбачає, що провадження в справі про адміністративне правопорушення не може бути розпочато, а розпочате підлягає закриттю за таких обставин:

- 1) відсутність події і складу адміністративного правопорушення;
- 2) недосягнення особою на момент вчинення адміністративного правопорушення шістнадцятирічного віку;
- 3) неосудність особи, яка вчинила протиправну дію чи бездіяльність;
- 4) вчинення дії особою в стані крайньої необхідності або необхідної оборони;
- 5) видання акта амністії, якщо він усуває застосування адміністративного стягнення;
- 6) скасування акта, який встановлює адміністративну відповідальність;
- 7) закінчення на момент розгляду справи про адміністративне правопорушення строків, передбачених статтею 38 цього Кодексу;
- 8) наявність по тому самому факту щодо особи, яка притягується до адміністративної відповідальності, постанови компетентного органу (посадової особи) про накладення адміністративного стягнення, або нескасованої постанови про закриття справи про адміністративне правопорушення, а також повідомлення про підозру особі у кримінальному провадженні по такому факту;
- 9) смерть особи, щодо якої було розпочато провадження в справі.

Аналіз судової практики дає змогу стверджувати, що в адміністративно-деліктних провадженнях за ст. 164-12 КУпАП є поширеними випадки закриття справ відповідно до п. 1 та п. 7 та поодинокими відповідно до п. 8 ч. 1 ст. 247 КУпАП. Наприклад, Орхівський районний суд Запорізької області у постанові у справі № 323/3139/16-п за матеріалами, які надійшли з Державної фінансової інспекції в Запорізькій області, про притягнення до адмі-

ністративної відповідальності голови селищної ради за ч. 1 ст. 164-12 КУпАП відзначив, що стосовно цієї особи було порушено кримінальне провадження за ознаками кримінального правопорушення, тому адміністративно-деліктне провадження підлягає закриттю на підставі п. 8 ст. 247 КУпАП [4]. Що ж до закриття справи у зв'язку із спливом строків накладення адміністративного стягнення (відповідно до ч. 2 ст. 38 КУпАП у підвідомчих суду справах стягнення може бути накладено не пізніше як через три місяці з дня вчинення правопорушення, а у триваючому провадженні – не пізніше як через три місяці з дня його виявлення, крім випадків, передбачених законодавством), то, зважаючи на те, що під час ревізій виявляють вчинення правопорушень у минулих періодах (як правило, більших ніж три місяці), таких випадків є досить багато. У постановках суди відзначають, що дані, зазначені в протоколі про адміністративне правопорушення, були виявлені за наслідками ревізії 15 лютого 2018 року (про що було складено акт ревізії, витяг з якого міститься в матеріалах справи), строк накладення стягнення на посадову особу за правопорушення закінчився 15 травня 2018 року [5], або ж, що правопорушення, передбачене ч. 5 ст. 164-12 КУпАП, виявлене згідно з протоколом про адміністративне правопорушення 31 травня 2018 року, а протокол про адміністративне правопорушення надійшов до суду 25 вересня 2018 року, отже, строк притягнення до адміністративної відповідальності, визначений ч. 2 ст. 38 КУпАП, закінчився [6], або ж, що провадження у справі підлягає закриттю, оскільки на момент надходження справи до суду та її розгляду в суді закінчився строк накладення адміністративного стягнення [7].

Відсутність події і складу адміністративного правопорушення є обставиною, яка констатується у багатьох судових рішеннях у справах за ст. 164-12 КУпАП (незалежно від частини цієї статті). Так, у постанові від 29 червня 2018 року у справі № 752/11137/18 Голосіївський районний суд м. Києва відзначає, що збитків державному бюджету на суму 118,7 тис. грн, зазначених у протоколі про адміністративне правопорушення, не завдано. У зв'язку з цим констатується відсутність у діях посадової особи складу адміністративного правопорушення, що зумовлює закриття провадження у справі [8]. Або ж у справі № 3/201/3730/2018 Жовтневий районний суд м. Дніпро відзначив, що Дніпровський педагогічний коледж належав до комунальної власності територіальної громади Дніпропетровської області та не перебував у державній власності, не підлягав фінансуванню за рахунок коштів державного бюджету, що спростовує висновки особи, яка склала протокол про адміністративне правопорушення щодо того, що в порушення бюджетного законодавства за рахунок коштів Дніпропетровського обласного бюджету особою, що притягується до адміністративної відповідальності, заплановані видатки на утримання вищого навчального закладу. Інших будь-яких доказів вини посадової особи не надано, а тому ця справа підлягає закриттю на підставі ч. 1 ст. 247 КУпАП за відсутністю події та складу адміністративного правопорушення [9]. Таким чином, суди вказують на правозастосовні помилки уповноважених осіб Державної аудиторської служби під час кваліфікації адміністративних деліктів.

Крім того, закриття судом провадження у справі про адміністративне правопорушення за відсутності події і складу правопорушення може свідчити не лише про недоліки правозастосування органами державного фінансового контролю, але й про невиконання вимог нормативно-правових актів особами, які складають протоколи про адміністративні делікти. Відповідно до ст. 278 КУпАП орган (посадова особа) під час підготовки до розгляду справи про адміністративне правопорушення вирішує, чи правильно

складено протокол та інші матеріали справи про адміністративне правопорушення, чи витребувано необхідні додаткові матеріали.

У судових рішеннях неодноразово відзначалися недоліки відповідних протоколів. Зокрема, у справі № 134/1796/17 Крижопільський районний суд Вінницької області відзначив, що в протоколі не вказано, які саме дії посадової особи зумовили порушення ч. 1 ст. 116 БК України, та не зазначено суть адміністративного правопорушення, вчиненого саме цією особою [10]. В іншій справі стверджується, що надані суду матеріали про вчинення правопорушення, передбаченого ст.ст. 164-14 ч. 1, 164-12 КУпАП, не відповідають вимогам чинного законодавства щодо складання протоколу про адміністративне правопорушення, особа, зазначена у протоколі не є суб'єктом правопорушення, а в її діях відсутні подія та склад адміністративного правопорушення [11]. Найбільш цінні для аналізу помилок представників Держаудитслужби є судові рішення, в яких вказується, які саме відомості необхідно було б зазначити у протоколі про адміністративне правопорушення. Так, у постанові Глухівського міськрайонного суду Сумської області у справі № 576/2043/18 від 7 жовтня 2018 року відзначено, що у протоколі констатується, що посадова особа допустила порушення бюджетного законодавства щодо здійснення платежів за рахунок бюджетних коштів у включенні до платіжних документів недостовірної інформації, а саме підписання платіжних доручень, до яких внесено у завищених розмірах видатки на оплату комунальних послуг за рахунок коштів загального фонду бюджету внаслідок покриття витрат спеціального фонду, пов'язаних з наданням платних послуг (оплата за навчання студентами), що призвело до завищення касових та фактичних видатків по загальному фонду у Звіті про надходження та використання коштів загального фонду. Виходячи із вимог законодавства, у протоколі про адміністративне правопорушення мало б бути вказано номер кожного платіжного доручення, до яких було внесено у завищених розмірах видатки на оплату комунальних послуг, коли саме ці доручення були підписані посадовою особою та на яку саме конкретну суму у кожному із цих доручень були внесені завищені видатки на оплату комунальних послуг. Натомість протокол містить лише загальне посилання, що посадова особа підписала платіжні доручення за період з 01.10.2016 по 31.12.2017, до яких внесено у завищених розмірах видатки на оплату комунальних послуг за рахунок коштів загального фонду бюджету. Тобто в протоколі не повністю відображено місце, час вчинення і суть адміністративного правопорушення, а тому вина посадової особи не доведена і в її діях відсутній склад адміністративного правопорушення, передбаченого ч. 1 ст. 164-12 КУпАП [12].

Аналіз цих та інших судових рішень актуалізує питання належного оформлення уповноваженими особами Держаудитслужби матеріалів справ про адміністративні правопорушення. Відповідно до п. 7 розділу II Порядку оформлення Держаудитслужбою та її міжрегіональними територіальними органами матеріалів про адміністративні правопорушення [13] зміст протоколу має відповідати вимогам, викладеним у статті 256 КУпАП. Тобто у протоколі про адміністративне правопорушення зазначаються: дата і місце його складення, посада, прізвище, ім'я, по батькові уповноваженої особи Держаудитслужби, яка склала протокол; відомості про особу, яка притягується до адміністративної відповідальності; місце, час вчинення і суть адміністративного правопорушення; нормативний акт, який передбачає відповідальність за таке правопорушення; прізвища, адреси свідків і потерпілих, якщо вони є; пояснення особи, яка притягується до адміністративної відповідальності; інші відомості, необхідні для вирішення справи. Також необхідно звернути увагу на те, що у разі заподіяння порушенням бюджетного законодавства матеріальної шко-

ди про це обов'язково зазначається в протоколі про адміністративне правопорушення.

Особа, яка притягується до адміністративної відповідальності, має право дати пояснення та висловити зауваження щодо змісту протоколу, а також письмово викласти мотиви своєї відмови від підписання протоколу. Власноруч викладені цією особою пояснення та зауваження додаються до протоколу, про що до нього вноситься відповідний запис із зазначенням кількості аркушів, на яких подано такі пояснення та зауваження.

Загалом, належно оформленою справою будуть вважатися матеріали, що містять такі документи (їх копії, завірні підписом посадової особи та печаткою органу Держаудитслужби):

- 1) протокол;
- 2) пояснення посадової особи, стосовно якої складено протокол (якщо воно подане не на бланку протоколу);
- 3) документи щодо обставин, які пом'якшують чи обтяжують відповідальність за адміністративне правопорушення (довідка про склад сім'ї, наявність на утриманні непрацездатних осіб тощо, якщо такі були надані особою, що притягується до адміністративної відповідальності);
- 4) матеріали, що підтверджують факт вчинення адміністративного правопорушення;
- 5) опис документів [13].

Крім того, значення для вирішення справи у суді має також і супровідний лист, якщо у ньому викладено, які заходи для усунення виявлених порушень вжито посадовою особою об'єкта контролю, стосовно якої складено протокол.

Висновки. На підставі аналізу судової практики найбільш поширеними обставинами, що зумовлюють закриття адміністративно-деліктного провадження, розпочатого за порушення бюджетного законодавства, слід вважати закінчення на момент розгляду справи про адміністративне правопорушення строків накладення адміністративного стягнення (п. 7 ст. 247 КУпАП) та відсутність події і складу адміністративного правопорушення (п. 1 ст. 247 КУпАП). Встановлення під час судового розгляду останньої обставини здебільшого зумовлене неналежним оформленням уповноваженими особами Держаудитслужби матеріалів справи про адміністративне правопорушення. Суди відзначають, що протоколи про адміністративні правопорушення або взагалі не відповідають вимогам КУпАП, або в них не повністю відображено дані, необхідні для встановлення вини посадової особи учасника бюджетного процесу. Для усунення цих недоліків у подальшому доцільно під час підготовки фахівців для органів Держаудитслужби більше уваги приділяти практичним навичкам складання протоколу про адміністративні правопорушення, передбачені ст. 164-12, а у разі неодноразового виявлення вад в оформленні протоколів притягати винних осіб до дисциплінарної відповідальності.

Список використаної літератури:

1. Звіт про результати роботи Державної аудиторської служби України, її міжрегіональних територіальних органів та управлінь в областях за 2017 рік. URL: <http://www.dkrs.gov.ua/kru/uk/publish/article/132210;jsessionid=1F041AECE86D3AB3495BCDB56C08A807.app2>
2. Назар Ю.С., Проць І.М. Адміністративна та фінансово-правова відповідальність за порушення бюджетного законодавства. Львів: Львівський державний університет внутрішніх справ, 2018. 172 с.
3. Соколов О.А. Адміністративна відповідальність за порушення бюджетного законодавства: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Київ, 2013. 19 с.
4. Постанова Оріхівського районного суду Запорізької області у справі № 323/3139/16-п від 25 грудня 2016 року. URL: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/62241938>

5. Постанова Золотоніського міськрайонного суду Черкаської області у справі № 695/1000/18 від 19 червня 2018 року. URL: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/74923034>

6. Постанова Біляївського районного суду Одеської області у справі № 496/4063/18 від 18 жовтня 2018 року. URL: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/77237031>

7. Постанова Орджонікідзевського районного суду м. Запоріжжя у справі № 335/7134/18 3/335/1137/2018 від 28 вересня 2018 року. URL: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/76823660>

8. Постанова Голосіївського районного суду м. Києва у справі № 752/11137/18 від 29 червня 2018 року. URL: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/75966771>

9. Постанова Жовтневого районного суду м. Дніпропетровська у справі № 3/201/3730/2018 від 27 вересня 2018 року. URL: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/77261768>

10. Постанова Крижопільського районного суду Вінницької області у справі № 134/1796/17 від 28 грудня 2017 року. URL: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/71370116>

11. Постанова Болградського районного суду Одеської області у справі № 497/1176/17 від 8 листопада 2017 року. URL: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/70117331>

12. Постанова Глухівського міськрайонного суду Сумської області у справі № 576/2043/18 від 7 жовтня 2018 року. URL: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/77174378>

13. Про затвердження Порядку оформлення Держаудит-службою та її міжрегіональними територіальними органами матеріалів про адміністративні правопорушення: Наказ Державної аудиторської служби України від 1 грудня 2016 року № 168. Офіційний вісник України. 2017. № 7. Ст. 229.

ІНФОРМАЦІЯ ПРО АВТОРА

Шевчук Мар'ян Володимирович – аспірант кафедри адміністративного права та адміністративного процесу Львівського державного університету внутрішніх справ

INFORMATION ABOUT THE AUTHOR

Shevchuk Marian Volodymyrovych – Postgraduate Student at the Department of Administrative Law and Administrative Process of Lviv State University of Internal Affairs

aspirant0305@ukr.net