

Віталійович Андрієвський. — Х., 2009. — 207 с. — С. 8.

9. Исаков В.Б. Механизм правового регулирования и правовые режимы / В.Б. Исаков // Проблемы теории государства и права. М., 1987. — 320 с. — С. 258-259.

10. Алексеев С.С. Общие дозволения и общие запреты в советском праве / С.С. Алексеев. — М., 1989. — 288 с. — С. 104.

11. Шергин А.П. К концепции механизма административно-правового регулирования / А.П. Шергин // Административное и административно-процессуальное право. Актуальные проблемы. — М., 2004. — 150 с. — С. 106.

12. Ст. 11, Податковий кодекс України від 02.12.2010 р. № 2755-VI // Офіційний вісник України. — 2010. — №92. — Ст. 3248.

13. Крестьянинов О.О. Правове регулювання митних платежів. Дис... канд.юр.наук.: 12.00.07 / Крестьянинов О.О. — Харків, 2002. — 208 с. — С. 83-84.

14. Про деякі заходи з оптимізації системи центральних органів виконавчої влади : Указ Президента України № 726/2012 від 24.12.2012 р. // Офіційний вісник України. — 2012. — № 99. — Ст. 3998.

15. Про спрощену систему оподаткування, обліку та звітності суб'єктів малого підприємництва : Указ Президента України № 727/98 від 10.09.1998 р. // Офіційний вісник України. — 1998. — № 27. — Ст. 975.

16. Податковий кодекс України від 02.12.2010 р. № 2755-VI // Офіційний вісник України. — 2010. — №92. — Ст. 3248.

17. Господарський кодекс України № 436-IV від 16.01.2003 р. // Відомості Верховної Ради України. — 2003. — № 18. — Ст. 144.

УДК 347.454

Дмитрик А. Б., викладач кафедри
адміністративно-правових дисциплін ЛьвДУВС

Зміст адміністративного позову у справах про оскарження зменшення бюджетних асигнувань

У статті досліджено окремі проблеми застосування зменшення бюджетних асигнувань як заходу впливу за порушення бюджетного законодавства, а також оскарження в адміністративному суді рішення про застосування цього заходу. На підставі наукових публікацій та судової практики проаналізовано зміст адміністративного позову у справах про оскарження зменшення бюджетних асигнувань. Надано пропозиції щодо формулювання позовних вимог у зазначеній категорії адміністративних справ.

Ключові слова: зміст адміністративного позову, позовні вимоги, зменшення бюджетних асигнувань, оскарження, адміністративний суд, визнання протиправним та скасування рішення.

В статье исследованы отдельные проблемы применения уменьшения бюджетных ассигнований как меры воздействия за нарушение бюджетного законодательства, а также обжалования в административном суде решение о применении этой меры. На основании научных публикаций и судебной практики проанализированы содержание административного иска по делам об обжаловании уменьшения бюджетных ассигнований. Даны предложения по формулированию исковых требований в указанной категории административных дел.

Ключевые слова: содержание административного иска, исковые требования, уменьшение бюджетных ассигнований, обжалование, административный суд, признанию противоправным и отмена решения.

This paper investigates some problems of application to reduce budget allocations as measures for violation of the budget law , and appeal to the administrative court decision on the measure . Based on scientific publications and content analysis of judicial practice of administrative action in cases of appeal reduction of budget allocations. The proposals for the formulation of the claims in that category of administrative cases.

Keywords: content of administrative action, claim, reduction of budget allocation, appeal, administrative court, to declare unlawful and cancellation decisions.

Постановка проблеми. Зменшення розпорядникам бюджетних коштів бюджетних асигнувань як захід впливу за порушення бюджетного законодавства достатньо часто застосовується уповноваженими суб'єктами. Лише за результатами контрольних заходів, здійснених органами Державної фінансової інспекції протягом січня-жовтня 2013 року, бюджетним установам у 855 випадках виявлення бюджетних правопорушень зменшено бюджетні асигнування (призначення) на суму 63 398,93 тис. грн., з яких 9 422,74 тис. грн. кошти державного бюджету, а 53 976,19 тис. грн. кошти місцевих бюджетів [1]. Недотримання працівниками контролюючих суб'єктів окремих законодавчих і підзаконних приписів та негативний вплив на фінансову діяльність розпорядника бюджетних коштів застосуванням такого примусового заходу зумовлює у багатьох випадках його оскарження до адміністративних судів. При цьому для розгляду та вирішення справи в суді важливе значення має дотримання вимог адміністративно-процесуального законодавства, у тому числі й щодо змісту адміністративного позову.

Аналіз досліджень даної проблеми. Окремі адміністративно-процесуальні аспекти оскарження у судовому порядку 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, Ю.С. Назара, І.А. Сікорської, В.Д. Чернадчука, Н.Я. Якимчук. Проте комплексного аналізу проблем визначення змісту позову про оскарження до адміністративного суду рішення про зменшення бюджетних асигнувань, з урахуванням сучасної правозастосовчої практики та нового законодавства, здійснено не було.

Метою цієї статті є з'ясування змісту адміністративного позову у справах про оскарження зменшення бюджетних асигнувань та визначення, які саме позовні вимоги доцільно формулювати у таких позовах.

Виклад основних положень. Зменшення бюджетних асигнувань як захід впливу за порушення бюджетного законодавства передбачає позбавлення повноважень розпорядника бюджетних коштів на взяття бюджетного зобов'язання на відповідну суму на строк до завершення поточного бюджетного періоду. Цей захід фінансової відповідальності застосовується за окремі види бюджетних правопорушень, від яких залежить і сума, на яку зменшуються асигнування. Так, у разі нецільового використання бюджетних коштів асигнування зменшуються на суму такого використання, у випадку здійснення видатків бюджету чи надання кредитів з бюджету без встановлення бюджетних призначень або з їх перевищенням всупереч Бюджетному кодексу України (далі – БК України) чи закону про Державний бюджет України на відповідний рік – на суму таких видатків або наданих кредитів; а у разі здійснення видатків на утримання бюджетної установи одночасно з різними бюджетами всупереч БК України чи закону про Державний бюджет України на відповідний рік – на суму бюджетних коштів, використаних бюджетною установою з іншого бюджету, ніж той, з якого вона утримується.

Рішення про зменшення бюджетних асигнувань головному розпоряднику коштів державного бюджету приймає Міністр фінансів, головному розпоряднику коштів місцевого бюджету – керівник місцевого фінансового органу, розпоряднику бюджетних коштів нижчого рівня – головний розпорядник коштів відповідного бюджету. Однак підставою для прийняття рішення про 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. Такий протокол або акт складається органом, уповноваженим здійснювати контроль за дотриманням бюджетного законодавства, у переважній більшості випадків — це підрозділ Державної фінансової інспекції. Тобто відповідні правопорушення виявляє та процесуально оформлює один суб'єкт владних повноважень, а приймає рішення щодо зменшення бюджетних асигнувань — інший. Така ситуація зумовлює певні особливості оскарження застосування цього заходу фінансової відповідальності до адміністративного суду.

Стаття 124 БК України передбачає, що рішення про застосування зменшення бюджетних асигнувань може бути оскаржено в органі, що його виніс, або в суді протягом 10 днів з дня його винесення. Однак аналіз судової практики дозволяє стверджувати, що ні перший, ні другий спосіб, як правило, розпорядники бюджетних коштів не використовують. Відсутність на нормативно-правовому рівні переліку підстав, за яких прийняте рішення головного розпорядника (Міністерства фінансів, місцевого фінансового органу) про зменшення бюджетних асигнувань буде вважатися нечинним, а також субординаційний зміст відносин між учасниками провадження, зумовлюють дії розпорядників щодо оскарження в адміністративних судах не владних рішень про зменшення бюджетних асигнувань, а вимог контролюючих органів, на підставі яких приймаються відповідні рішення [2, с. 445]. За такої ситуації важливим для прийняття позову та його задоволення адміністративним судом є правильне визначення змісту позову.

Зміст позову разом з підставою та предметом вважаються елементами адміністративного позову. Зміст адміністративного позову розглядають як адресоване адміністративному суду прохання позивача процесуально-правового характеру задовольнити його вимогу до відповідача [3, с. 177], або ж як зазначену позивачем форму судового за-хисту, за якою позивач вимагає від суду прийняття певного рішення [4, с. 299]. При цьому відзначають, що визначення такого змісту відіграє важливе теоретичне та практичне значення, оскільки за його допомогою можна з'ясувати межі втручання адміністративного суду у діяльність органів публічного управління, а також види позовних вимог, і, відповідно, спрогнозувати характер судових рішень [3, с. 177]. Крім того, правильне визначення змісту адміністративного позову має важливе процесуальне значення. Відповідно до п. 4 ч. 1 ст. 106 Кодексу адміністративного судочинства України (далі — КАС України) у позовній заяві зміст позовних вимог викладається згідно з ч.4-5 ст. 105 цього Кодексу. Тобто позивач повинен формулювати вимоги саме так, як зазначено у ст. 105 КАС України. У свою чергу, якщо вимоги сформульовані не у відповідності до ст. 105, то позовна заява не відповідає вимогам ст. 106, а тому може бути залишена без руху [5, с. 562].

Відповідно до ч. 4 ст. 105 КАС України адміністративний позов може містити вимоги про: 1) скасування або визнання нечинним рішення відповідача — суб'єкта владних повноважень повністю чи окремих його положень; 2) зобов'язання відповідача — суб'єкта владних повноважень прийняти рішення або вчинити певні дії; 3) зобов'язання відповідача — суб'єкта владних повноважень утриматися від вчинення певних дій; 4) стягнення з відповідача — суб'єкта владних повноважень коштів на відшкодування шкоди, завданої його незаконним рішенням, дією або бездіяльністю; 5) виконання зупиненої чи невчиненої дії; 6) встановлення наявності чи відсутності компетенції (повноважень) суб'єкта владних повноважень; 7) примусове відчуження земельної ділянки, інших об'єктів нерухомого майна, що на ній розміщені, з мотивів суспільної необхідності.

Дослідження практики розгляду адміністративними судами справ про оскарження зменшення бюджетних асигнувань дозволяє виокремити два види вимог, що складають

зміст таких позовів. В поодиноких випадках позивачі використовують положення п. 1.2 ч. 4 ст. 105 КАС України (зобов'язання відповідача – суб'єкта владних повноважень прийняти рішення або вчинити певні дії). Так, у постанові Харківського окружного адміністративного суду у справі № 2а-13330/12/2070 від 16 січня 2013 року відзначено, що позивач звернувся з вимогою про зобов'язання посадових осіб органів Державної фінансової інспекції внести зміни до акту ревізії шляхом виключення з тексту зазначеного акту висновків про нецільове використання бюджетних коштів у зв'язку із тим, що такі висновки не відповідають дійсності [6].

Однак більшість позивачів у справах про оскарження зменшення бюджетних асигнувань зміст адміністративного позову визначають, використовуючи п. 1.1 ч. 4 ст. 105 КАС України, відповідно до якого адміністративний позов може містити вимоги про скасування або визнання нечинним рішення відповідача – суб'єкта владних повноважень повністю чи окремих його положень. Як приклад, Державна установа «Запорізька обласна державна лабораторія ветеринарної медицини» звернулася до суду із позовом, в якому просить визнати нечинною вимогу, пред'явлену листом Контрольно-ревізійного управління в Запорізькій області від 16.09.2010 № 08-0714-14/7054 щодо усунення виявлених в ході ревізії порушень і недоліків в частині звернення до Головного управління ветеринарної медицини у Запорізькій області з метою зменшення бюджетних асигнувань на 2010 рік в сумі 52073,23 грн. по статтях витрат, щодо яких було завищено потребу в бюджетних коштах по КПБК 2802030 за КЕКВ 1131 на суму залишків матеріальних цінностей. Суд першої інстанції – Запорізький окружний адміністративний суд позов задовольнив повністю [7], Дніпропетровський апеляційний адміністративний суд таку позицію підтримав [8].

Також у позовних заявах зазначають вимоги про визнання незаконним та скасування рішення, що міститься в листі-вимозі [9], про визнання недійсною вимоги в частині зобов'язання зменшити бюджетні асигнування на суму витрачених не за цільовим призначенням коштів [10], про скасування вимоги, яка містить пропозицією зменшити асигнування [11]. Зокрема, у березні 2009 року фінансове управління Тернопільської районної державної адміністрації звернулось до суд з позовом до Контрольно-ревізійного управління в Тернопільській області (правонаступником якого є Державна фінансова інспекція в Тернопільській області), у якому просило скасувати вимогу від 13.03.2009 № 19-08-12-15/1245 «Про усунення порушень, виявлених ревізією Тернопільського районного бюджету». Постановою Тернопільського окружного адміністративного суду від 22 травня 2009 року, залишеною без змін ухвалою Львівського апеляційного адміністративного суду від 27 березня 2012 року, позов задоволено [11].

І у випадку зазначення в позовній заяві вимог про зобов'язання відповідача прийняти рішення або вчинити певні дії – внести зміни до акту ревізії, і у випадках прохання про скасування або визнання нечинним рішення, яким зобов'язано зменшити бюджетні асигнування адміністративні суди розглядають такі позовні заяви, вважаючи, що вимоги позивачів відповідають способам захисту прав. Крім того, в рішеннях адміністративних судів відзначається, що вимога фінансової інспекції є розпорядчим документом суб'єкта владних повноважень, який обов'язковий для виконання, визначає строки виконання, порушення яких є підставою для звернення до суду в інтересах держави щодо усунення порушень законодавства з питань збереження і використання активів, відтак, є рішенням суб'єкта владних повноважень, яке може бути оскаржено [9]. Однак, при визначенні змісту адміністративного позову позивачам та судам слід враховувати співвідношення та правові наслідки нечинності та протиправності правових актів. У постанові Вищого

адміністративного суду України у справі № 2-23/715-2006А від 6 травня 2010 року зазначено, що вимога про визнання нечинним акта може стосуватися лише нормативно-правового акта, а про визнання протиправним — індивідуального акта. Адже нечинним нормативно-правовий акт стає з дати набрання відповідним рішенням суду законної сили, а протиправність індивідуального акта виникає, у разі набрання рішенням суду про задоволення адміністративного позову законної сили, з моменту прийняття такого акта суб'єктом владних повноважень (вчинення дії або бездіяльності). Вимога про визнання протиправним (недійсним, незаконним, неправомірним, скасування) індивідуальних актів не містять різних способів захисту, а є одним і тим же способом, сформульованим у різних словесних формах. Таким чином, у тих випадках, коли предметом спору є індивідуальний акт, дія або бездіяльність позовною вимогою за правилами Кодексу адміністративного судочинства України має бути визнання такого акта, дії чи бездіяльності протиправними (недійсними, незаконними, неправомірними, скасування такого акту), а в разі оскарження нормативно-правового акта — визнання його нечинним [13].

Висновки. Зміст адміністративного позову у справах про оскарження зменшення бюджетних асигнувань складає адресоване адміністративному суду прохання позивача — розпорядника бюджетних коштів процесуально-правового характеру задовольнити його вимогу про зобов'язання відповідача прийняти рішення або вчинити певні дії — внести зміни до акту ревізії тощо, або ж про скасування або визнання нечинним рішення, яким зобов'язано зменшити бюджетні асигнування. На нашу думку, найбільш доцільним є визначення позовних вимог до органів Державної фінансової інспекції як визнання протиправним та скасування рішення, що міститься в листі-вимозі про зменшення бюджетних асигнувань.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Звіт про результати діяльності органів Держфінінспекції та її територіальних органів за січень-жовтень 2013 року [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://www.dkrs.gov.ua/kru/uk/publish/article/99812>.
2. Назар Ю.С. Провадження щодо застосування зменшення бюджетних асигнувань / Ю.С. Назар // Митна справа — 2013. — № 2, частина 2, книга 2. — С. 441-446.
3. Шруб І.В. Функціонування адміністративних судів в Україні: організаційно-правові засади та їх реалізація: дис. ... к.ю.н. за спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / І.В.Шруб. — Київський національний університет внутрішніх справ, Київ, 2009. — 220 с.
4. Демський Е.Ф. Адміністративне процесуальне право України : навч. посіб. / Е.Ф. Демський. — К. : Юрінком Інтер, 2008. — 496 с. — Бібліогр.: с. 488—495.
5. Науково-практичний коментар до Кодексу адміністративного судочинства України / за заг. ред. В. М. Кравчука. — Х. : Фактор, 2011. — 800 с.
6. Постанова Харківського окружного адміністративного суду у справі № 2а-13330/12/2070 від 16 січня 2013 року // Реєстраційний номер судового рішення в ЄДРСР — 29164347 [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/29164347>
7. Постанова Запорізького окружного адміністративного суду у справі № 2а-8197/10/0870 від 17 березня 2011 року // Реєстраційний номер судового рішення в ЄДРСР — 15935671 [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/15935671>.
8. Ухвала Дніпропетровського апеляційного адміністративного суду у справі № 2а-8197/10/0870 від 21 лютого 2013 року // Реєстраційний номер судового рішення в ЄДРСР — 29550810 [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/29550810>
9. Постанова Вінницького окружного адміністративного суду у справі № 2а/0270/4907/12 від 13 грудня 2012 року // Реєстраційний номер судового рішення в ЄДРСР — 28129600 [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/28129600>

10. Ухвала Вищого адміністративного суду України у справі К/9991/46064/11 від 26 червня 2012 року // Реєстраційний номер судового рішення в ЄДРСР – 24961870 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/24961870>

11. Ухвала Вищого адміністративного суду України у справі К/9991/27684/12 від 5 лютого 2013 року // Реєстраційний номер судового рішення в ЄДРСР – 29086780 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/29086780>

12. Постанова Харківського окружного адміністративного суду у справі № 2а-13330/12/2070 від 16 січня 2013 року // Реєстраційний номер судового рішення в ЄДРСР – 29164347 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/29164347>

13. Постанова Вищого адміністративного суду України у справі № 2-23/715-2006А від 6 травня 2010 року // Реєстраційний номер судового рішення в ЄДРСР – 9460300 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/9460300>

УДК 340.132.6

Заболотна Н. Я., здобувач кафедри загальної теорії держави і права ННІ права, психології та економіки ЛьвДУВС

Засоби тлумачення нормативно-правового договору: загальна характеристика

Стаття присвячена особливостям інструментальної частини техніки тлумачення нормативно-правових договорів. Обґрунтовується, що засоби тлумачення нормативно-правових актів і нормативно-правових договорів частково перетинаються (що зумовлено деякими рисами, спільними для зазначених джерел права). Водночас низка засобів тлумачення використовуються при тлумаченні лише одного з цих джерел права. Йдеться, насамперед, про ті засоби, що віддзеркалюють особливості фіксації закладеної у відповідні тексти волі законодавця та сторін договору.

Ключові слова: нормативно-правовий договір, юридична техніка, засоби тлумачення.

Стаття посвящена особенностям инструментальной составляющей техники толкования нормативно-правовых договоров. Обосновывается, что средства толкования нормативно-правовых актов и нормативно-правовых договоров частично пересекаются (что обусловлено некоторыми чертами, общими для указанных источников права). При этом ряд средств толкования используется при толковании только одного из этих источников права. Речь идет, прежде всего, о тех средствах, которые отражают особенности фиксации заложенной в соответствующие тексты воли законодателя и сторон договора.

Ключевые слова: нормативно-правовой договор, юридическая техника, средства толкования.

The article is devoted to the particularities of the instrumental part of the technics of normative treaties interpretation. It is argued that the means for interpretation of normative acts and normative treaties partly overlap (that is reasoned by shared features of the abovementioned sourced of law). Therefore some means used for interpretation of normative acts are not used to interpret normative treaties and vice versa. Its beforehand those that reflect particularities of fixing the will of a lawgiver or contracting parties embodied in the text.

Key words: normative legal treaty, legal technics, means of interpretation.

Актуальність. Тлумачення юридичних норм є однією з найважливіших проблем загальнотеоретичної юриспруденції. Мистецтво тлумачення цінувалося здавна у питаннях не тільки права, але й теології, літератури та мистецтва.