

АДМІНІСТРАТИВНЕ ПРАВО

УДК 347.454

А. Б. Дмитрик

ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ АДМІНІСТРАТИВНОГО ПОЗОВУ У СПРАВАХ ПРО ОСКАРЖЕННЯ РІШЕНЬ ЩОДО ЗАСТОСУВАННЯ ЗАХОДІВ ВПЛИВУ ЗА ПОРУШЕННЯ БЮДЖЕТНОГО ЗАКОНОДАВСТВА

Досліджено окремі проблеми застосування норм Кодексу адміністративного судочинства України про забезпечення адміністративного позову у справах щодо оскарження рішень стосовно застосування заходів впливу за порушення бюджетного законодавства. Розглянуто підстави та види забезпечення адміністративного позову. Проаналізовано розглянуті адміністративними судами справи про оскарження рішень про застосування заходів впливу за порушення бюджетного законодавства, які містять клопотання щодо забезпечення позову. Сформульовано пропозиції щодо формулювання змісту клопотань про забезпечення адміністративного позову у зазначеній категорії адміністративних справ.

Ключові слова: адміністративний позов, забезпечення позову, порушення бюджетного законодавства, оскарження, зупинення операцій з бюджетними коштами.

Постановка проблеми. Відповідно до ст. 117 Бюджетного кодексу України за порушення бюджетного законодавства до учасників бюджетного процесу можуть застосовуватися такі заходи впливу, як попередження про неналежне виконання бюджетного законодавства з вимогою щодо усунення порушення бюджетного законодавства; зупинення операцій з бюджетними коштами; призупинення та зменшення бюджетних асигнувань; повернення бюджетних коштів до відповідного бюджету, та інші. Ці заходи сприяють попередженню порушень бюджетного законодавства [1, с. 195], при цьому більшість із них має значний негативний вплив на фінансову діяльність суб'єктів бюджетних правовідносин. Зокрема, неодноразове зупинення операцій з бюджетними коштами може паралізувати діяльність окремих бюджетних

установ упродовж кількох місяців. Така ситуація та, як свідчить практика адміністративних судів, подекуди необґрунтоване застосування заходів впливу органами бюджетного контролю зумовлює поширеність звернень до судів з адміністративним позовом про оскарження рішень про застосування того чи іншого заходу впливу за порушення бюджетного законодавства. Зупинити дію оскаржуваного рішення на період розгляду справи можливо за допомогою норм Кодексу адміністративного судочинства України (далі – КАС України) про забезпечення адміністративного позову.

Стан дослідження. Проблеми оскарження рішень про застосування заходів впливу за порушення бюджетного законодавства, а також теоретичні аспекти забезпечення адміністративного позову були предметом досліджень В. І. Антипова, О. П. Гетьманець, Е. Ф. Демського, Е. С. Дмитренко, А. Й. Іванського, В. М. Кравчука, О. В. Кузьменко, Ю. С. Назара, В. Д. Чернадчука, Н. Я. Якимчук та інших науковців. Проте аналіз підстав і видів забезпечення адміністративного позову у справах про оскарження рішень про застосування заходів впливу за порушення бюджетного законодавства, з урахуванням сучасної правозастосовної практики, здійснений не був.

Метою цієї статті є дослідження практики забезпечення адміністративного позову у справах про оскарження рішень про застосування заходів впливу за порушення бюджетного законодавства та визначення, про які саме види забезпечення доцільно клопотати у таких справах.

Виклад основних положень. За концепцією КАС України, подання адміністративного позову або відкриття провадження в адміністративній справі саме собою не зупиняє дію рішення суб'єкта владних повноважень. Зупинити дію цього рішення чи окремих його положень на час провадження в адміністративній справі може лише суд у порядку забезпечення адміністративного позову [2, с. 297]. Забезпечення позову – це вжиття судом, у провадженні якого знаходиться справа, заходів щодо охорони матеріально-правових інтересів позивача проти несумлінних дій відповідача (який може сховати майно, продати, знищити або знецінити його), що гарантує реальне виконання позитивно прийнятого рішення [3, с. 357].

Інститут забезпечення адміністративного позову вважається службовим процесуальним інститутом, оскільки сама можливість забезпечення зумовлена позовними вимогами [4, с. 145]. У справах про оскарження рішення про застосування заходів впливу за порушення

бюджетного законодавства забезпечення адміністративного позову зумовлено вимогами розпорядників чи одержувачів бюджетних коштів визнати протиправною та скасувати вимогу органів бюджетного контролю або ж заборонити останнім вчинення певних дій.

Відповідно до ст. 117 КАС України суд за клопотанням позивача або з власної ініціативи може постановити ухвалу про вжиття заходів забезпечення адміністративного позову. Оскільки вжиття заходів забезпечення адміністративного позову неможливе без оцінки доказів і попереднього встановлення обставин, ухвалу про вжиття таких заходів може постановити лише суд першої інстанції або суд апеляційної інстанції [2, с. 298]. Підставами забезпечення позову є:

- очевидна небезпека заподіяння шкоди правам, свободам та інтересам позивача до ухвалення рішення в адміністративній справі. Очевидність небезпеки полягає в тому, що з високим ступенем вірогідності можуть настати такі дії або події, які, безумовно, призведуть до порушення прав та інтересів позивача;

- неможливість захисту прав, свобод та інтересів без вжиття таких заходів. Неможливість захисту прав може виникати, зокрема, у разі знищення предмета спору, відчуження його іншим особам;

- якщо для відновлення прав необхідно буде докласти значних зусиль та витрат. Зокрема, необхідно буде звертатися до суду, визнавати недійсними рішення, вилучати майно тощо;

- очевидність ознак протиправності рішення, дії чи бездіяльності суб'єкта владних повноважень. Рішення, дії чи бездіяльність мають очевидні ознаки протиправності, якщо вони істотно суперечать чинному законодавству [5, с. 241].

Аналіз таких підстав дає можливість стверджувати, що під час вирішення питання про забезпечення адміністративного позову суд повинен здійснити оцінку обґрунтованості доводів заявника щодо необхідності вжиття відповідних заходів з урахуванням: забезпечення збалансованості інтересів сторін, наявності зв'язку між заходом забезпечення позову і предметом позовної вимоги, імовірності ускладнення виконання або невиконання рішення суду в разі невжиття таких заходів. Здійснення такої оцінки повинно бути відображено у відповідному судовому рішенні. Так, відповідно до п. 17 а. 2 постанови Пленуму Вищого адміністративного суду України № 2 від 06.03.2008 року «Про практику застосування адміністративними судами окремих положень Кодексу адміністративного судочинства України під час розгляду адміністративних справ» [6], в ухвалі про забезпечення позову суд пови-

нен навести мотиви, з яких він зробив висновок про існування очевидної небезпеки заподіяння шкоди правам, свободам та інтересам позивача до ухвалення рішення в адміністративній справі, або захист цих прав, свобод та інтересів стане неможливим без ужиття таких заходів, або для їх відновлення необхідно буде докласти значних зусиль і витрат, а також вказати ознаки, які свідчать про очевидність протиправності рішення, дії чи бездіяльності суб'єкта владних повноважень.

Адміністративні суди в ухвалах про забезпечення позову у справах про оскарження рішення про застосування заходів впливу за порушення бюджетного законодавства, як правило, наводять мотиви ухвалення відповідного рішення. Наприклад, Одеський окружний адміністративний суд навів такі мотиви, з яких зробив висновок про існування очевидної небезпеки заподіяння шкоди правам, свободам та інтересам позивача до ухвалення рішення в адміністративній справі. По-перше, відповідно до Порядку проведення інспектування Державною фінансовою інспекцією, її територіальними органами, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 20.04.2006 року № 550 [7], механізм реалізації результатів ревізії, крім іншого, передбачає такі заходи, як передача матеріалів ревізії до правоохоронних органів, інформування правоохоронних органів про порушення законодавства, виявлені під час проведення ревізії (п. 48 Порядку), притягнення до адміністративної, дисциплінарної та матеріальної відповідальності винних у допущенні порушень працівників об'єкта контролю, застосування заходів впливу за порушення бюджетного законодавства, звернення до суду в інтересах держави щодо усунення виявлених ревізією порушень законодавства з питань збереження і використання активів, а також стягнення в дохід держави коштів, одержаних за незаконними договорами, без установлених законом підстав (п. 50 Порядку). Відповідно до статті 130 Кодексу законів про працю України працівники несуть матеріальну відповідальність за шкоду, заподіяну підприємству, установі, організації внаслідок порушення покладених на них трудових обов'язків. Відповідно до ст. 164-2 Кодексу України про адміністративні правопорушення за невиконання заходів щодо відшкодування з винних осіб збитків від нестач, розтрат, крадіжок і безгосподарності, передбачена адміністративна відповідальність у вигляді штрафу. З огляду на ці норми законів незупинення оскаржуваної вимоги відповідача у такій справі дає право останньому скористатися однією із наведених можливостей, передбачених чинним законодавством, що, своєю чергою, призведе до порушення прав, свобод позивача шляхом

можливого притягнення його посадових осіб до одного із перелічених видів відповідальності, а також до порушення його інтересів шляхом завдання значних матеріальних збитків. По-друге, якщо оскаржувана вимога не буде судом зупинена, то до позивача можуть бути заявлені вимоги зі сторони генпідрядника про відшкодування збитків унаслідок неправомірного перерахування сум, що призведе до неможливості вчасного введення об'єкта в експлуатацію та додаткових витрат на утримання незавершеного будівництва [8].

КАС України передбачає два способи забезпечення позову:

- зупинення дії рішення суб'єкта владних повноважень чи його окремих положень, що оскаржуються;
- заборона вчинення певних дій.

Зупинення дії оскаржуваного рішення полягає в тому, що на час дії цього способу забезпечення позову положення цього акта не застосовуються до правовідносин. Зупинений акт де-юре вважається не існуючим [5, с. 243]. У багатьох випадках заяви про забезпечення адміністративного позову у справах про оскарження рішення про застосування заходів впливу за порушення бюджетного законодавства містять клопотання про зупинення вимоги суб'єкта бюджетного контролю, якою застосовується один із заходів впливу. Зокрема, в ухвалі Харківського окружного адміністративного суду від 30 липня 2013 року у справі № 820/5955/13-а зазначено, що разом із позовною заявою позивач подав заяву, в якій просить суд зупинити дію розпоряджень заступника начальника Державної фінансової інспекції в Харківській області про зупинення операцій з бюджетними коштами від 10.07.2013 р. № 178, яке винесено на підставі акта ревізії від 06.06.2013 року № 730-20/106 до вирішення питання по суті [9]. Такий же спосіб забезпечення адміністративного позову було обрано й іншими позивачами у випадках оскарження розпоряджень органів Державної фінансової інспекції [10].

Заборона вчиняти певні дії застосовується, якщо потрібно обмежити право відповідача чи будь-якої іншої особи вчиняти певні фактичні чи юридичні дії, що стосуються предмета спору, наприклад, укладати договір, проводити платежі, передавати майно. Не допускається заборона дій, вчинення яких не утруднює виконання рішення у подальшому [5, с. 243]. Зокрема, не допускається забезпечення позову шляхом заборони суб'єкту владних повноважень виконувати статутні функції, здійснювати фінансову діяльність тощо. У справах про оскарження рішення про застосування заходів впливу за порушення

бюджетного законодавства змістом клопотання є, як правило, заборона відповідачу – органу Державної фінансової інспекції – або розпоряднику бюджетних коштів вищого рівня ухвалювати рішення про застосування нових заходів впливу за те ж порушення або повторне застосування тих же заходів.

Як приклад, позивач – одержувач бюджетних коштів звернувся до суду з позовом до органу Державної фінансової інспекції про визнання протиправною та скасування у повному обсязі вимоги про повернення бюджетних коштів до відповідного бюджету у сумі, що використана ним не за цільовим призначенням.

Зважаючи на можливість відповідача застосувати за таке порушення бюджетного законодавства й інші заходи впливу, позивач заявив клопотання про вжиття заходів щодо забезпечення адміністративного позову у вигляді заборони відповідачу вчиняти певні дії – приймати рішення про зупинення операцій з бюджетними коштами або призупинення бюджетних асигнувань позивача на суму субвенції, використаної не за цільовим призначенням, на період до виконання вимоги чи до її скасування [11].

В іншому випадку клопотання про забезпечення адміністративного позову шляхом заборони зупинення операцій з бюджетними коштами до вирішення справи по суті було заявлено у зв'язку з можливістю застосування такого заходу впливу відповідачем уже втретє впродовж існування спірних правовідносин [12].

Передбачивши різні види забезпечення позову, КАС України не встановлює конкретно, який вид, в яких судових справах застосовується. Це питання вирішується судом за заявою заявника (особи, яка бере участь у справі), враховуючи причини, у зв'язку з якими необхідно забезпечити позов, характер спірних правовідносин тощо. Норми КАС України не виключають можливості застосування одночасно обох видів забезпечення позову.

У справах про оскарження рішення про застосування заходів впливу за порушення бюджетного законодавства позивачі просять суд і зупинити дію рішення органу бюджетного контролю, і заборонити йому вчинення певних дій. Так, у справі № 819/989/13-а до Тернопільського окружного адміністративного суду надійшло письмове клопотання про вжиття заходів забезпечення адміністративного позову шляхом заборони Державній фінансовій інспекції в Тернопільській області приймати будь-які розпорядження про зупинення операцій з бюджетними коштами та шляхом зупинення виконання пункту 2 обов'язкових

вимог Тернопільської об'єднаної державної фінансової інспекції Державної фінансової інспекції в Тернопільській області про усунення порушень, виявлених ревізією фінансово-господарської діяльності № 19-17-13-14/481 від 18.03.2013 року до прийняття кінцевого рішення у даній справі [13].

Схожі прохання висловлювалися також в інших справах за позовами розпорядників бюджетних коштів до органів бюджетного контролю [14].

Види забезпечення позову мають бути пропорційні із заявленими позивачем вимогами. Адекватність (пропорційність) заходу забезпечення позову, що застосовується судом, визначається його відповідністю вимогам, на забезпечення яких він уживається.

Оцінка такої відповідності здійснюється судом, зокрема, з урахуванням співвідношення права (інтересу), про захист яких просить заявник, з майновими наслідками заборони відповідачеві вчиняти певні дії. Під час вирішення питання про зупинення дії рішення суб'єкта владних повноважень суд повинен зважити на всі інтереси, зокрема з огляду на те, щоб шкода внаслідок невиконання такого рішення не перевищувала шкоду, яку може бути заподіяно виконанням рішення [2, с. 240–241].

За загальним правилом, забезпечення позову здійснюється після відкриття провадження у справі, в судовому засіданні не пізніше наступного дня після одержання відповідного клопотання, з повідомленням осіб, які беруть участь у справі. Однак клопотання про забезпечення адміністративного позову у разі його обґрунтованості та терміновості вирішується ухвалою негайно без повідомлення відповідача та інших осіб, які беруть участь у справі.

Виконання ухвал з питань забезпечення адміністративного позову здійснюється негайно.

Виконання ухвал про заборону вчиняти певні дії виконуються в порядку, встановленому законом для виконання судових рішень. Ухвала з питань забезпечення адміністративного позову може бути оскаржена. Оскарження ухвали не зупиняє її виконання, а також не перешкоджає подальшому розгляду справи.

Висновки. Забезпеченням адміністративного позову у справах про оскарження рішення про застосування заходів впливу за порушення бюджетного законодавства слід вважати вжиття адміністративним судом, у провадженні якого знаходиться справа, заходів щодо зупинення дії рішення (його частини), яким застосовано від-

повідний захід впливу, або (та) щодо заборони вчинення певних дій, що гарантує реальне виконання позитивно прийнятого судового рішення. Зважаючи на здійснений аналіз судової практики, доцільно виокремити такі види забезпечення позову у зазначеній категорії справ:

– зупинення дії рішення суб'єкта бюджетного контролю, яким застосовується один із заходів впливу;

– заборона відповідачу чи іншому суб'єкту бюджетних правовідносин приймати рішення про застосування нових заходів впливу за те ж порушення або повторне застосування тих же заходів, або вчиняти інші дії;

– зупинення дії рішення суб'єкта бюджетних правовідносин, заборона йому вчинення певних дій.

На нашу думку, найбільш дієве клопотання позивача, яке містить прохання і про зупинення дії відповідного рішення, і про заборону суб'єкту владних повноважень вчинювати певні дії.

Таке клопотання (у разі його задоволення судом) і зупинить дію оскаржуваного рішення для недопущення невігідних фінансових наслідків для позивача, і забезпечить розпорядника чи одержувача бюджетних коштів від прийняття впродовжрозгляду справи інших рішень про застосування заходів впливу за порушення бюджетного законодавства.

1. Назар Ю. С. Органи Державної фінансової інспекції як позивачі в адміністративних справах про зобов'язання зменшити бюджетні асигнування / Ю. С. Назар // Науковий вісник Львівського державного університету внутрішніх справ. Серія юридична. – Львів: ЛьвДУВС, 2013. – Вип. 2. – С. 195–204.

2. Основи адміністративного судочинства та адміністративного права: навч. посіб. / за заг. ред. Р. О. Куйбіди, В. І. Шишкіна. – К.: Старий світ, 2006. – 576 с.

3. Штефан М. Й. Цивільне процесуальне право України: підруч. для студ. юрид. спец. вищ. навч. закл. / М. Й. Штефан – К.: Концерн Ін Юре, 2005. – 624 с.

4. Адміністративне судочинство: підручник / за заг. ред. Т. О. Коломоець. – К.: Істина, 2009. – 256 с.

5. Науково-практичний коментар до Кодексу адміністративного судочинства України / за заг. ред. В. М. Кравчука. – Х.: Фактор, 2011. – 800 с.

6. Про практику застосування адміністративними судами окремих положень Кодексу адміністративного судочинства України під час розгляду адміністративних справ: Постанова Пленуму Вищого адміністративного суду України від 06.03.2008 р. № 2. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/v0002760-08>.

7. 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.

8. Ухвала Одеського окружного адміністративного суду від 10 квітня 2012 року у справі №1570/2268/2012 // Реєстраційний номер судового рішення в ЄДРСР – 23736916. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/23736916>.

9. Ухвала Харківського окружного адміністративного суду від 30 липня 2013 року у справі № 820/5955/13-а // Реєстраційний номер судового рішення в ЄДРСР – 32685681. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/32685681>.

10. Ухвала Чернівецького окружного адміністративного суду від 29 жовтня 2013 року у справі № 824/2345/13-а // Реєстраційний номер судового рішення в ЄДРСР – 34415805. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/34415805>; Ухвала Львівського окружного адміністративного суду від 18 лютого 2013 року у справі № 813/1220/13-а // Реєстраційний номер судового рішення в ЄДРСР – 29439652. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/29439652>.

11. Ухвала Запорізького окружного адміністративного суду від 26 грудня 2011 року у справі № 2а-0870/12196/11 // Реєстраційний номер судового рішення в ЄДРСР – 20558829. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/20558829>.

12. Ухвала Дніпропетровського окружного адміністративного суду від 11 липня 2013 року у справі № 804/8571/13-а // Реєстраційний номер судового рішення в ЄДРСР – 32656257. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/32656257>.

13. Ухвала Тернопільського окружного адміністративного суду від 8 квітня 2013 року у справі № 819/989/13-а // Реєстраційний номер судового рішення в ЄДРСР – 30811495. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/30811495>.

14. Ухвала Сумського окружного адміністративного суду від 6 вересня 2013 року у справі № 818/7608/13 // Реєстраційний номер судового рішення в ЄДРСР – 33326385. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/33326385>.

Дмитрик А. Б. Обеспечение административного иска по делам об обжаловании решений о применении мер воздействия за нарушение бюджетного законодательства.

Исследованы отдельные проблемы применения норм Кодекса административного судопроизводства Украины об обеспечении административного иска по делам обжалования решений о применении мер воздействия за нарушение бюджетного законодательства. Рассмотрены основания и виды обеспечения административного иска. Проанализированы рассмотренные административными судами дела об обжаловании решений о применении мер воздействия за нарушение бюджетного законодательства, которые содержат ходатайство об обеспечении иска. Даны предложения по формулированию содержания ходатайств об обеспечении административного иска в указанной категории административных дел.

Ключевые слова: административный иск, обеспечение иска, нарушение бюджетного законодательства, обжалование, приостановление операций с бюджетными средствами.

Dmytryk A. B. Provide administrative action in cases of appeal against decisions of enforcement for violations of the budget legislation.

This paper investigates some problems of application of the Code of Administrative Procedure of Ukraine providing administrative action in cases of appeal against decisions of enforcement for violations of the budget legislation. We consider the reasons and types provide administrative claim. The analysis considered the case on the administrative courts of appeal decisions on enforcement for violations of the budget legislation that contains a motion on the claim.

A provision of administrative action in cases of appeal against enforcement for violations of the budget legislation to consider taking administrative court dealing with the case, measures to suspend the decision (or part thereof) that applied the measure of influence, or (and) on the prohibition certain acts that guarantees real performance received positive judgment. In view of the analysis of judicial practice, it is proposed to distinguish these types of claim in this type of case: termination decision subject budgetary control, which applies one of the means, the prohibition of the defendant or other legal entity budget to make decisions about the use of new interventions for the same offense or re-use the same action, or to perform other actions, and suspension of the decision the subject of budgetary relations and ban him perform certain actions. The article states that the most effective is the motion of the plaintiff, and which seeks to suspend the relevant decision, and banning the subject of authority taking certain actions. Such request (if meet court) and stop operation of the contested decision in order to prevent unfavorable financial consequences for the plaintiff, and whether the recipient of a secure budget for the adoption of other decisions of the proceedings of enforcement for violations of the budget legislation.

Key words: administrative claim, the claim, the violation of the budget law, appeal the suspension of operations of public funds.

Стаття надійшла 6 лютого 2014 р.