

ПОВНОВАЖЕННЯ АДМІНІСТРАТИВНОГО СУДУ У ВИРІШЕННІ СПРАВ ПРО ОСКАРЖЕННЯ РІШЕНЬ ЩОДО ЗАСТОСУВАННЯ ЗАХОДІВ ВПЛИВУ ЗА ПОРУШЕННЯ БЮДЖЕТНОГО ЗАКОНОДАВСТВА

На підставі норм законодавства та судової практики досліджено обсяг повноважень адміністративного суду у вирішенні справ про оскарження рішень щодо застосування заходів впливу за порушення бюджетного законодавства.

Відзначено, що такі повноваження поширюються лише на відносини, що виникають у зв'язку з прийняттям розпорядження про застосування конкретного заходу впливу. Що стосується відшкодування виявлених збитків, завданих державному чи місцевому бюджету, то про їх наявність може бути зазначено у вимозі органу державного фінансового контролю, але вони можуть бути або добровільно відшкодовані розпорядником (одержувачем) бюджетних коштів, або стягнуті у судовому порядку за позовом органу державного фінансового контролю.

Ключові слова: повноваження, оскарження, адміністративний суд, скасування рішення, застосування заходів впливу, порушення бюджетного законодавства.

Постановка проблеми. У Стратегії реформування судоустрою, судочинства та суміжних правових інститутів на 2015–2020 роки, затвердженої Указом Президента України від 20 травня 2015 року № 276/2015, відзначено, що сьогодні система правосуддя не виконує поставлені перед нею завдання на належному рівні. Одним із основних чинників такої ситуації названо абсолютизацію принципу про поширення юрисдикції судів на всі правовідносини [1]. У цьому контексті важливими є питання чіткого визначення повноважень суду під час розгляду конкретної категорії справ. Справи про оскарження рішень щодо застосування заходів впливу за порушення бюджетного законодавства – це одна з категорій адміністративних справ, у яких вирішуються спори щодо публічних фінансів (що особливо актуально у зв'язку з намаганням подолати фінансову кризу в державі), та характеризується, як правило, комплексністю вимог позивачів. За таких

умов як практичне, так і теоретичне значення мають не лише питання щодо визначення компетентного суду, який розглядатиме спір, строків подання позову та строків вирішення справи [2, с. 259], але й питання чіткого визначення повноважень конкретного адміністративного суду під час розгляду позову про оскарження застосування зупинення операцій з бюджетними коштами чи іншого заходу впливу за порушення бюджетного законодавства.

Стан дослідження. Окремі адміністративно-процесуальні аспекти оскарження у судовому порядку заходів впливу за порушення бюджетного законодавства, зокрема й щодо повноважень адміністративних судів, були предметом досліджень О. П. Гетьманець, Е. С. Дмитренко, А. Й. Іванського, Ю. С. Назара, І. А. Сікорської, В. Д. Чернадчука, Н. Я. Якимчук. Однак питання розмежування повноважень адміністративних судів щодо розгляду вимог відшкодувати збитки бюджету та вимог про визнання протиправним рішення застосувати захід впливу за порушення бюджетного законодавства проаналізовані не були.

Мета цієї статті – на підставі норм законодавства та судової практики з’ясувати обсяг повноважень адміністративного суду у вирішенні справ про оскарження рішень щодо застосування заходів впливу за порушення бюджетного законодавства.

Виклад основних положень. Статтею 117 Бюджетного кодексу України передбачено, що за порушення бюджетного законодавства до учасників бюджетного процесу можуть застосовуватися такі заходи впливу:

1) попередження про неналежне виконання бюджетного законодавства з вимогою щодо усунення порушення бюджетного законодавства – застосовується в усіх випадках виявлення порушень бюджетного законодавства. Виявлені порушення бюджетного законодавства мають бути усунені в строк до 30 календарних днів;

2) зупинення операцій з бюджетними коштами – застосовується за порушення бюджетного законодавства, визначені пунктами 1–3, 10, 11, 14–29, 32–36, 38 і 40 частини першої статті 116 Бюджетного кодексу України;

3) призупинення бюджетних асигнувань – застосовується за порушення бюджетного законодавства, визначені пунктами 20, 22–29, 38 і 40 частини першої статті 116 Бюджетного кодексу України. Призупинення бюджетних асигнувань передбачає припинення повноважень на взяття бюджетного зобов’язання на відповідну суму на строк від одного до трьох місяців у межах поточного бюджетного періоду шляхом унесення змін до розпису бюджету (кошторису);

4) зменшення бюджетних асигнувань – застосовується за порушення бюджетного законодавства, визначені пунктом 24 (стосовно розпорядників бюджетних коштів), пунктом 29 та пунктом 38 частини першої статті 116 Бюджетного кодексу України. Зменшення бюджетних асигнувань передбачає позбавлення повноважень на взяття бюджетного зобов'язання на відповідну суму на строк до завершення поточного бюджетного періоду шляхом унесення змін до розпису бюджету (кошторису) та у разі необхідності з подальшим унесенням змін до закону про Державний бюджет України (рішення про місцевий бюджет);

5) повернення бюджетних коштів до відповідного бюджету – застосовується за порушення бюджетного законодавства, визначене пунктом 24 (щодо субвенцій та коштів, наданих одержувачам бюджетних коштів) частини першої статті 116 Бюджетного кодексу України;

6) зупинення дії рішення про місцевий бюджет – застосовується за порушення бюджетного законодавства, визначене пунктом 7 частини першої статті 116 Бюджетного кодексу України;

7) безспірне вилучення коштів із місцевих бюджетів – застосовується за порушення бюджетного законодавства, визначене пунктом 28 частини першої статті 116 Бюджетного кодексу України. Безспірне вилучення коштів із місцевих бюджетів передбачає стягнення органами Казначейства України коштів із місцевих бюджетів до державного бюджету, зокрема за рахунок зменшення обсягу трансфертів (базової дотації) місцевим бюджетам на відповідну суму, у порядку, встановленому Кабінетом Міністрів України;

8) інші заходи впливу, які можуть бути визначені законом про Державний бюджет України, – застосовуються за порушення бюджетного законодавства згідно із таким законом.

Попередження про неналежне виконання бюджетного законодавства з вимогою щодо усунення порушення бюджетного законодавства може застосовуватися учасниками бюджетного процесу, уповноваженими Бюджетним кодексом України на здійснення контролю за дотриманням бюджетного законодавства. А рішення про застосування інших заходів впливу за порушення бюджетного законодавства (крім зупинення дії рішення про місцевий бюджет) приймається Міністерством фінансів України, органами Казначейства України, органами державного фінансового контролю, місцевими фінансовими органами, головними розпорядниками бюджетних коштів у межах установлених їм повноважень на підставі протоколу про порушення бюджетного законодавства або акта ревізії та доданих до них матеріалів. Рішення набирає чинності з дня його підписання, що не позбавляє розпорядника чи одержувача бюджетних коштів права його оскаржити.

Відповідно до статті 124 Бюджетного кодексу України, рішення про застосування заходу впливу за порушення бюджетного законодавства може бути оскаржено в органі, що його виніс, або в адміністративному суді впродовж 10 днів із дня його винесення, якщо інше не передбачено законом. Оскарження рішення не зупиняє виконання зазначеного рішення.

Повноваження адміністративних судів у вирішенні справ про оскарження рішення щодо застосування заходів впливу за порушення бюджетного законодавства корелюються з визначенням позивачем змістом адміністративного позову. Зміст позову разом із підставою та предметом вважаються елементами адміністративного позову. Зміст адміністративного позову розглядають як вид судового захисту, для отримання якого позивач і звертається до суду [3, с. 326], або ж як зазначену позивачем форму судового захисту, за якою позивач вимагає від суду прийняття певного рішення [4, с. 299]. Визначення такого змісту має 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 [5, 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. Своєю чергою, якщо вимоги сформульовані не відповідно до ст. 105, то позовна заява не відповідає вимогам ст. 106, а тому може бути залишена без руху [6, 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 учинення 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. Адміністративний позов

суб'єкта владних повноважень може містити інші вимоги у випадках, установлених законом (ч. 5 ст. 105 КАС України).

У справах про оскарження рішення щодо застосування заходів впливу за порушення бюджетного законодавства зміст позову становлять, як правило, не лише вимоги визнання незаконним і скасування рішення, яким застосовано захід впливу (зупинення операцій з бюджетними коштами, призупинення бюджетних асигнувань тощо), але й вимоги визнати протиправними інші рішення органів бюджетного контролю, зазначені у листі-вимозі про усунення порушень і попередження про неналежне виконання бюджетного законодавства. Донедавна існувала практика можливості розгляду сукупності таких вимог в одному провадженні.

Однак 2014 року така практика зазнала змін, зважаючи на позицію, викладену у постановках Верховного Суду України від 15 квітня та 7 жовтня 2014 року (справи № 21-40a14, 21-368a14 відповідно). Зважаючи на ч. 1 ст. 244-2 КАС України, відповідно до якої висновок Верховного Суду України має враховуватися іншими судами загальної юрисдикції в застосуванні таких же норм права, суди апеляційної та касаційної інстанцій скасовують рішення судів першої інстанції.

Так, Вищий адміністративний суд України скасував постанову Чернівецького окружного адміністративного суду від 24 червня 2010 року та ухвалу Львівського апеляційного адміністративного суду від 6 грудня 2013 року в частині визнання протиправними та скасування окремих пунктів вимоги органу фінансового контролю. Цими судами в одному провадженні були розглянуті та вирішені вимоги про скасування рішення, в якому викладені претензії щодо відшкодування збитків бюджету, та розпорядження про зупинення операцій з бюджетними коштами. Підтримавши позицію судів першої та другої інстанцій щодо протиправності та скасування розпорядження про застосування відповідно заходу впливу за порушення бюджетного законодавства, колегія суддів Вищого адміністративного суду України скасувала рішення судів щодо визнання протиправними та скасування наступних вимог Контрольно-ревізійного відділу в Кельменецькому районі від 29.03.2010 р. № 24-25-13/200:

– забезпечити відшкодування покритих витрат за рахунок установи на утримання осіб, щодо яких застосовано адміністративний арешт, в 2007–2008 роках у сумі 2695,04 грн та забезпечити перерахування такої суми до Державного бюджету;

– провести претензійно-позовну роботу щодо повернення зайво виплачених премій в розмірі 16316,31 грн, в іншому випадку – стягнути з винних осіб у зайвих грошових виплатах, у порядку та розмірах,

установлених ст.ст. 133–136 Кодексу законів про працю України, та забезпечити перерахування цієї суми до Державного бюджету;

– провести перерахунок та відповідні взаємозвірки щодо сум внесків до Фондів за незаконно сплаченою премією та повернути зайво сплачені кошти в сумі 5417,01 грн;

– перерахувати до Державного бюджету кошти, отримані незаконно від надання платних послуг, що не передбачені Переліком платних послуг, які можуть надаватися органами та підрозділами Міністерства внутрішніх справ, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 04.06.2007 року № 795 в сумі 174 168 грн і розірвати угоди, укладені з порушенням законодавства;

– забезпечити повернення списаного бензину понад Норми витрат палива та мастильних матеріалів на автомобільному транспорті, затверджених наказом Міністерства транспорту України від 10.02.1998 р. № 43 у кількості 6877 літрів на загальну суму 34385,00 грн [7].

Позиція судів була висловлена, зважаючи на таке тлумачення норм чинного законодавства у сфері фінансового контролю. Державна фінансова інспекція України (далі – Держфінінспекція України) є центральним органом виконавчої влади, діяльність якого спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України через Міністра фінансів України, входить до системи органів виконавчої влади і забезпечує реалізацію державної політики у сфері державного фінансового контролю.

Держфінінспекція України, відповідно до покладених на неї завдань, вживає в установленому порядку заходів щодо усунення виявлених під час здійснення державного фінансового контролю порушень законодавства та притягнення до відповідальності винних осіб, а саме: вимагає від керівників та інших підконтрольних установ усунення виявлених порушень законодавства; звертається до суду в інтересах держави, якщо підконтрольною установою не забезпечено виконання вимог до усунення виявлених під час здійснення державного фінансового контролю порушень законодавства з питань збереження і використання активів; застосовує заходи впливу за порушення бюджетного законодавства, накладає стягнення до осіб, винних у порушенні законодавства (підпункт 5 пункту 4 Положення про Державну фінансову інспекцію України [8]).

Відповідно до пункту 6 Положення про Державну фінансову інспекцію України, Держфінінспекція України для виконання покладених на неї завдань має право в установленому порядку, зокрема пред'являти керівникам та іншим особам підприємств, установ та організацій, що контролюються, обов'язкові до виконання вимоги щодо

усунення виявлених порушень законодавства; у разі виявлення збитків, завданих державі чи об'єкту контролю, визначати їх розмір в установленому законодавством порядку.

Також у цьому підзаконному нормативно-правовому акті визначено, що у разі, якщо підконтрольною установою не забезпечено виконання вимог до усунення виявлених під час здійснення державного фінансового контролю порушень законодавства з питань збереження і використання активів, Держфінінспекція України має право звернутися до суду в інтересах держави.

Зазначені норми кореспондуються з положеннями пунктів 7 та 10 статті 10 Закону України «Про основні засади здійснення державного фінансового контролю в Україні», згідно з якими органам державного фінансового контролю надано право:

- пред'являти керівникам та іншим особам підприємств, установ та організацій, що контролюються, обов'язкові до виконання вимоги щодо усунення виявлених порушень законодавства, вилучати в судовому порядку до бюджету виявлені ревізіями приховані і занижені валютні та інші платежі, ставити перед відповідними органами питання про припинення бюджетного фінансування і кредитування, якщо отримані підприємствами, установами та організаціями кошти і позички використовуються з порушенням чинного законодавства;

- звертатися до суду в інтересах держави, якщо підконтрольною установою не забезпечено виконання вимог щодо усунення виявлених під час здійснення державного фінансового контролю порушень законодавства з питань збереження і використання активів.

Аналіз наведених норм дає підстави вважати, що органу державного фінансового контролю надано змогу здійснювати контроль за використанням коштів державного і місцевого бюджету та у разі виявлення порушень законодавства пред'являти обов'язкові до виконання вимоги щодо усунення таких правопорушень. За виявлення збитків, завданих державі чи об'єкту контролю, орган державного фінансового контролю має право визначати їх розмір і звернутися до суду в інтересах держави, якщо підконтрольною установою не забезпечено виконання вимог до усунення виявлених під час здійснення державного фінансового контролю порушень законодавства з питань збереження і використання активів.

Вимога органу державного фінансового контролю спрямована на корегування роботи підконтрольної організації та приведення її у відповідність із вимогами законодавства і у цій частині вона є обов'язковою до виконання. Що стосується відшкодування виявлених збитків, завданих державі чи об'єкту контролю, то про їх наявність

може бути зазначено у вимозі, але вони не можуть бути примусово стягнуті шляхом вимоги. Такі збитки відшкодовуються добровільно або шляхом звернення до суду з відповідним позовом.

Відповідно до такого розуміння змісту та обсягу повноважень Держфінінспекції, колегія суддів Судової палати в адміністративних справах Верховного Суду України зробила висновок про наявність у органу державного фінансового контролю права заявляти вимогу про усунення порушень, виявлених під час перевірки підконтрольних установ, яка обов'язкова до виконання лише в частині усунення допущених порушень законодавства і за допомогою якої неможливо примусово стягнути виявлені за перевірки збитки. Зважаючи на те, що збитки стягуються у судовому порядку за позовом органу державного фінансового контролю, правильність їх обчислення перевіряє суд, який розглядає цей позов, а не позов підконтрольної установи про визнання вимоги протиправною [9].

Висновки. Повноваження адміністративного суду у вирішенні справ про оскарження рішення щодо застосування заходів впливу за порушення бюджетного законодавства поширюються лише на відносини, що виникають у зв'язку з прийняттям розпорядження про застосування конкретного заходу впливу (зупинення операцій з бюджетними коштами, призупинення бюджетних асигнувань тощо). Що стосується відшкодування виявлених збитків, завданих державному чи місцевому бюджету, то про їх наявність може бути зазначено у вимозі органу державного фінансового контролю, але вони можуть бути або добровільно відшкодовані розпорядником (одержувачем) бюджетних коштів, або стягнуті у судовому порядку за позовом органу державного фінансового контролю. Наявність таких збитків і правильність їх обчислення не підлягають дослідженню судом у справах про оскарження рішення щодо застосування заходів впливу за порушення бюджетного законодавства.

1. Стратегія реформування судоустрою, судочинства та суміжних правових інститутів на 2015–2020 роки: Указ Президент України від 20 травня 2015 р. № 276/2015 // Офіційний вісник України. – 2015. – № 41. – Ст. 1267.

2. Назар Ю. С. Оскарження в адміністративному суді розпорядження про зупинення операцій з бюджетними коштами / Ю. С. Назар // Форум права. – 2014. – № 3. – С. 259–264 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/j-pdf/FP_index.htm_2014_3_44.pdf.

3. Ковалів М. В. Адміністративне судочинство: навч. посібник / М. В. Ковалів, М. Т. Гаврильців, І. Б. Стахура. – Львів: Львівський державний університет внутрішніх справ, 2014. – 596 с.

4. Демський Е. Ф. Адміністративне процесуальне право України: навч. посібник / Е. Ф. Демський. – К.: Юрінком Інтер, 2008. – 496 с. – Бібліогр.: с. 488–495.

5. Шруб І. В. Функціонування адміністративних судів в Україні: організаційно-правові засади та їх реалізація: дис. ... канд. юрид. наук: спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / І. В. Шруб. – К.: Київський національний університет внутрішніх справ, 2009. – 220 с.

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

7. Ухвала Вишого адміністративного суду України від 4 червня 2015 року у справі К/800/4689/14 // Реєстраційний номер судового рішення в ЄДРСР – 44884016 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/44884016>.

8. Про затвердження Положення про Державну фінансову інспекцію України: Постанова Кабінету Міністрів України від 6 серпня 2014 р. № 310 // Офіційний вісник України. – 2014. – № 64. – Ст. 1764.

9. Постанова Верховного Суду України від 15 квітня 2014 року у справі № 21-40a14 // Реєстраційний номер судового рішення в ЄДРСР – 38655037 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/38655037>.

Дмитрык А. Б. Полномочия административного суда при решении дел об обжаловании решений по применению мер воздействия за нарушение бюджетного законодательства

На основании норм законодательства и судебной практики исследованы объем полномочий административного суда в решении дел об обжаловании решений по применению мер воздействия за нарушение бюджетного законодательства. Отмечено, что такие полномочия распространяются только на отношения, возникающие в связи с принятием распоряжения о применении конкретной меры воздействия. Что касается возмещения выявленных убытков, нанесенных государственному или местному бюджету, то об их наличии может быть указано в требовании органа государственного финансового контроля, но они могут быть либо добровольно возмещены распорядителем (получателем) бюджетных средств, или стянуты в судебном порядке по иску органа государственного финансового контроля.

Ключевые слова: полномочия, обжалования, административный суд, отмена решения, применение мер воздействия, нарушение бюджетного законодательства.

Dmytryk A. B. The administrative court authority in deciding appeals against decisions on application of measures for violation of budget legislation

The article based on legislation and judicial practice examines the scope of authority Administrative Court in deciding appeals against decisions on application of measures for violation of budget legislation. It is noted that in such cases the content of the claim is, as a rule, not only demands for recognition of the illegal

and cancelling the decision, which applied measure of influence (suspension of operations with budget funds, suspension of budgetary allocations, etc.), but also claims to recognize the other decisions of budgetary control to be illegal, referred to in the letter of demand to eliminate violations and prevent improper performance of budget legislation.

It is also emphasized that the powers of the Administrative Court in deciding appeals against the decision on application of measures for violation of budget legislation applied only to relations arising in connection with the adoption of a decree on the application of specific measures of influence (suspension of operations with budgetary funds, the suspension of budget appropriations, etc.). As compensation for identified losses caused by state or local budget, their availability may be specified in the request body of state financial control, but they may or may be voluntarily reimbursed by the manager (recipient) budget, or strapped to the court at the suit of the public finance control.

The presence of such losses and the accuracy of their calculations are not subject to investigation by the court in cases of appeals on application of measures for violation of budget legislation.

Key words: *power, administrative court appeal, recalling the decision, enforcement, violations of budget legislation.*

Стаття надійшла 26 серпня 2015 р.

УДК 342.727:007

С. С. Єсімов

ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВІ ПИТАННЯ ІНФОРМАЦІЙНОЇ ПРОТИДІЇ ТЕРОРИЗМУ В УКРАЇНІ

Узагальнено окремі аспекти теорії та практики інформаційної протидії тероризму в Україні. Розглянуто сутність інформаційного протистояння, зростання його значення в сучасних умовах.

Обґрунтовано необхідність попередження тероризму шляхом протидії терористичній ідеології, пропаганді сепаратизму, а також виокремлено основні напрями інформаційної боротьби з цим явищем. Запропоновано заходи інформаційної протидії тероризму в межах виокремлених напрямів.

Ключові слова: *сепаратизм, тероризм, ідеологія, організаційно-правові засади, інформаційна протидія.*

Постановка проблеми. Питання про обсяг й умови обмеження свободи поширення інформації повинно вирішуватися з урахуванням її подвійної природи: з одного боку, вона визнається як невід’ємна