

УДК 347.73:336.1

Ю.С. НАЗАР, канд. юрид. наук, доц., Львівський державний університет внутрішніх справ

ОСКАРЖЕННЯ В АДМІНІСТРАТИВНОМУ СУДІ РОЗПОРЯДЖЕННЯ ПРО ЗУПИНЕННЯ ОПЕРАЦІЙ З БЮДЖЕТНИМИ КОШТАМИ

Ключові слова: оскарження, адміністративний суд, зупинення операцій, бюджетні кошти, порушення бюджетного законодавства

Результати діяльності органів бюджетного контролю свідчать про поширеність випадків порушень бюджетного законодавства. За даними Державної фінансової інспекції України протягом першого півріччя 2014 року порушення фінансової дисципліни виявлено майже на 3,2 тис. підприємств, установ і організацій. Порушення у використанні бюджетних коштів призвели до втрат, загалом на понад 1 млрд грн, з яких 668,1 млн грн (64,6 %) – ресурси державного бюджету. Наслідком виявлення таких порушень є вжиття до правопорушників сукупності заходів впливу, серед яких найбільше було застосовано зупинення операцій з бюджетними коштами – у 2113 випадках [1].

Відповідно до ст.120 Бюджетного кодексу України (далі – БК України), зупинення операцій з бюджетними коштами полягає у зупиненні будь-яких операцій із здійснення платежів з рахунку порушника бюджетного законодавства. Застосування цього примусового заходу характеризується певним негативним впливом на діяльність розпорядника (одержувача) бюджетних коштів, а також в окремих випадках недотриманням норм законодавства суб'єктами бюджетного контролю, наділеними юрисдикційними повноваженнями. Така ситуація зумовлює непоодинокі випадки оскарження розпорядження про зупинення операцій з бюджетними коштами у

судовому порядку. При цьому існують проблемні питання щодо визначення компетентного суду, який буде розглядати спір, строків подання позову та строків вирішення справи.

Застосування та оскарження заходів впливу за порушення бюджетного законодавства, у тому числі й зупинення операцій з бюджетними коштами, були предметом досліджень В.І. Антипова, О.П. Гетьманець, Е.С. Дмитренко, А.Й. Іванського, А.О. Монаєнка, О.А. Музики-Стефанчук, Ю.О. Ровинського, Л.А. Савченко, І.А. Сікорської, С.С. Теленика, В.Д. Чернадчука, Н.Я. Якимчук. Проте комплексного аналізу проблем оскарження в адміністративному суді розпорядження про зупинення операцій з бюджетними коштами здійснено не було. Звідси, метою цієї статті є визначення особливостей оскарження в порядку адміністративного судочинства застосування зупинення операцій з бюджетними коштами та надання пропозицій щодо усунення окремих прогалин правового регулювання такого оскарження.

Стаття 124 БК України передбачає можливість оскарження рішення про застосування заходу впливу за порушення бюджетного законодавства, у тому числі й про застосування зупинення операцій з бюджетними коштами, або в адміністративному (скарга подається до органу, що виніс рішення), або в судовому порядкух. При цьому норми БК України не визначають, до якого саме суду необхідно звернутися позивачеві.

Кодекс адміністративного судочинства України (далі – КАС України) передбачає, що юрисдикція адміністративних судів поширюється на публічно-правові спори фізичних чи юридичних осіб із суб'єктом владних повноважень щодо оскарження його рішень (нормативно-правових актів чи правових актів індивідуальної дії), дій чи бездіяльності. Рішення щодо застосування такого примусового заходу впливу як зупинення операцій з бюджетними коштами приймає суб'єкт владних повноважень (відповідний орган державної влади, орган місцевого самоврядування, їхня посадова чи службова особа інший ком-

петентний суб'єкт) на виконання владних управлінських функцій у бюджетній сфері. Тобто такі рішення повинні оскаржуватися у порядку адміністративного судочинства та розглядатися адміністративними судами.

Який саме адміністративний суд повинен розглянути справу про оскарження розпорядження про зупинення операцій з бюджетними коштами визначається за допомогою норм інституту підсудності. Стаття 18 КАС України передбачає основні правила предметної підсудності адміністративних справ. Такі правила дозволяють особі визначити, до якого адміністративного суду першої інстанції (місцевого загального, що при розгляді адміністративних справ діє як адміністративний суд, окружного, апеляційного чи Вищого адміністративного суду України) з позовною заявою слід звернутися [2, с.7]. Апеляційні адміністративні суди та Вищий адміністративний суд України розглядають справи як суди першої інстанції у виняткових випадках, передбачених у КАС України (справи про примусове відчуження земельної ділянки з мотивів суспільної необхідності; справи щодо встановлення Центральною виборчою комісією результатів виборів або всеукраїнського референдуму; справи про дострокове припинення повноважень народного депутата України та інші). Справи ж про оскарження розпорядження про зупинення операцій з бюджетними коштами можуть розглядати окружні адміністративні суди або місцеві загальні суди, які діють як адміністративні. Критерієм розподілу таких справ є належність сторін спору або до державних органів, або до органів місцевого самоврядування (їх посадових чи службових осіб).

У п.1 Порядку зупинення операцій з бюджетними коштами, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 19.01.2011 р. № 21 [3] вказано, що рішення про зупинення операцій з бюджетними коштами приймається Міністерством фінансів України, органами Державної казначейської служби, Державної фінансової інспекції, місцевими фінансовими органами, головними розпорядниками бю-

джетних коштів. Частина цих суб'єктів є державними органами, а частина належить до системи органів місцевого самоврядування. Тому, якщо оскаржується рішення Міністерства фінансів України, структурних підрозділів з питань фінансів обласної, Київської та Севастопольської міської, районної, районної у м. Києві та Севастополі державної адміністрації як місцевих фінансових органів [4], органів Державної казначейської служби чи Державної фінансової інспекції, головних розпорядників бюджетних коштів, які мають статус державних органів, адміністративний позов подається до окружних адміністративних судів, яким відповідно до п.1 ч.2 ст.18 КАС України підсудні адміністративні справи, однією зі сторін, в яких є орган державної влади, інший державний орган, орган влади Автономної Республіки Крим, обласна рада, Київська, Севастопольська міська рада, їх посадова чи службова особа.

До місцевих загальних судів як адміністративних судів подаються позови, в яких оскаржуються розпорядження про зупинення операцій з бюджетними коштами, прийнятими окремими головними розпорядниками за бюджетними призначеннями, визначеними рішеннями про місцеві бюджети. Такими розпорядниками у п.3 ч.2 ст.22 БК України названі виконавчі органи та апарати місцевих рад, структурні підрозділи виконавчих органів місцевих рад в особі їх керівників. Крім того, якщо згідно із законом місцевою радою не створено виконавчий орган, функції головного розпорядника коштів відповідного місцевого бюджету виконує голова такої місцевої ради. Також у БК України наведено випадок, коли функції місцевого фінансового органу виконує сільський, селищний голова – у разі якщо такий орган не створено згідно із законом. Рішення сільського, селищного голови про зупинення операцій з бюджетними коштами також слід оскаржувати до місцевих загальних судів у порядку адміністративного судочинства.

Таким чином, існуючі правила предметної підсудності зумовлюють розгляд однакових публічно-правових спорів щодо правомірнос-

ті застосування зупинення операцій з бюджетними коштами як заходу впливу за порушення бюджетного законодавства різними місцевими адміністративними судами. Зважаючи на те, що окружні адміністративні суди розглядають більшість таких спорів та значну завантаженість місцевих загальних судів, доцільно усі справи щодо оскарження застосування заходів впливу за порушення бюджетного законодавства віднести до підсудності окружних адміністративних судів.

Проблем із визначенням територіальної та інстанційної підсудності справ про оскарження розпорядження про зупинення операцій з бюджетними коштами не виникає, оскільки, як правило, і позивач – підконтрольна бюджетна установа, і відповідач – суб'єкт бюджетного контролю мають місцезнаходження в межах однієї адміністративно-територіальної одиниці, на територію якої поширюється юрисдикція відповідного адміністративного суду. Інстанційна підсудність таких справ відповідає класичній схемі судочинства: місцеві адміністративні суди – суди першої інстанції, апеляційні адміністративні суди – другої, Вищий адміністративний суд України – суд касаційної інстанції.

Крім визначення компетентного суду, до якого необхідно звертатися у випадку оскарження розпорядження про зупинення операцій з бюджетними коштами, важливим є дотримання строку звернення до суду. Частина 1 ст.99 КАС України встановлює, що адміністративний позов може бути подано в межах строку звернення до адміністративного суду, встановленого цим Кодексом (шестимісячний строк, який, якщо не встановлено інше, обчислюється з дня, коли особа дізналася або повинна була дізнатися про порушення своїх прав, свобод чи інтересів) або іншими законами. У випадку оскарження застосування заходу впливу за порушення бюджетного законодавства діє припис ст.124 БК України, відповідно до якого встановлено 10 денний строк для звернення до суду (обчислюється з моменту винесення відповідного рішення). Подання адміністративного позову після за-

кінчення цього строку має наслідком залишення такого позову судом без розгляду, якщо суд на підставі позовної заяви та доданих до неї матеріалів не знайде підстав для визнання причин пропуску строку поважними. На пропусення позивачем 10 денного строку відповідно до ч.1 ст.124 БК України було вказано у рішенні Рівненського окружного адміністративного суду від 23.05.2014 року, яким було відмовлено у задоволенні позовної вимоги про скасування розпорядження про зупинення операцій з бюджетними коштами [5].

Оскільки оскарження розпорядження не зупиняє його виконання, однією з основних проблем, яка постає перед позивачами, що оскаржують розпорядження про зупинення операцій з бюджетними коштами, є недовіра (безрезультатність) судового захисту їх прав, пов'язана із невідповідністю строків дії примусового заходу та строків вирішення адміністративної справи. Зупинити операції відповідно до ч.2 ст.120 БК України можливо на строк до 30 днів, а розгляд адміністративної справи, як правило, значно перевищує цей строк. За приписами ч.1 ст.122 та ч.4 ст.107 КАС України адміністративна справа має бути розглянута і вирішена протягом розумного строку, але не більше місяця з дня відкриття провадження у справі, питання ж про відкриття провадження в адміністративній справі суддя вирішує протягом 3 днів з дня надходження позовної заяви. У Єдиному державному реєстрі судових рішень не було виявлено за 10 місяців 2014 року жодної адміністративної справи, в якій би окружні адміністративні суди прийняли рішення до закінчення дії розпорядження про зупинення операцій з бюджетними коштами.

У більшості випадків суди констатують, що на момент розгляду справи розпорядження не діє, а операції з бюджетними коштами відновлено, тому права позивача не порушено [5], або ж те, що станом на день відкриття провадження в адміністративній справі, оскаржуване розпорядження втратило свою дію [6]. Тобто, як відзначено у постанові Донецького окружного адміністративного суду, на

момент розгляду оскаржуване розпорядження не має юридичної сили та не тягне за собою будь-яких наслідків. При цьому вказується, що при розгляді справи було би неприйнятно встановлення механізму відновлення, поновлення порушеного права, без його практичного застосування. Обраний судом спосіб захисту порушеного права має бути ефективним та забезпечити реальне відновлення порушеного права. Тому суд дійшов висновку, що оскаржуване розпорядження про зупинення операцій з бюджетними коштами підлягало одноразовому застосуванню та вичерпало свою дію фактом його виконання, а отже й у позові слід відмовити за необґрунтованістю [7]. Схожі рішення судів були предметом розгляду апеляційних інстанцій та Вищого адміністративного суду України, однак вони були залишені без змін [8].

Зважаючи на таку судову практику, у багатьох випадках відповідачі, у тому числі й для того, щоб суд не розглядав, чи були порушення бюджетного законодавства, які стали підставою прийняття розпорядження про зупинення операцій з бюджетними коштами, вказують на припинення дії оскаржуваного рішення. Зокрема, під час розгляду однієї зі справ, вирішених Херсонським окружним адміністративним судом, представники відповідача зазначили, що термін розпорядження про зупинення операцій з бюджетними коштами сплинув, а операції з бюджетними коштами відновлені, тому вони вважають відсутнім предмет спору, як і відсутніми підстави для висновку про порушення прав позивача розпорядженням, яке не діє [9].

Таким чином, у більшості випадків адміністративні суди відмовляють у задоволенні позову про визнання протиправним та скасування розпорядження про зупинення операцій з бюджетними коштами, беручи до уваги закінчення виконання примусового заходу впливу за порушення бюджетного законодавства. Однак за допомогою адміністративного судочинства можна у певній мірі захистити права, порушені незаконним застосуванням зупинення операцій з бюджетними коштами,

а також запобігти такому застосуванню у майбутньому.

Статті 117 та 118 КАС України передбачають способи та порядок забезпечення адміністративного позову. Зокрема, суд за клопотанням позивача або з власної ініціативи може постановити ухвалу про вжиття заходів забезпечення адміністративного позову. Клопотання про забезпечення позову розглядається не пізніше наступного дня після його одержання й у разі обґрунтованості та терміновості вирішується негайно без повідомлення відповідача та інших осіб, які беруть участь у справі. Суд у порядку забезпечення адміністративного позову може ухвалою зупинити дію розпорядження про зупинення операцій з бюджетними коштами. Така ухвала негайно надсилається до суб'єкта бюджетного контролю, що прийняв рішення, та є обов'язковою для виконання. Як приклад, Херсонський окружний адміністративний суд у порядку забезпечення позову у справі № 821/3033/14 зупинив дію розпорядження Державної фінансової інспекції в Херсонській області про зупинення операцій з бюджетними коштами. В ухвалі суду відзначено, що зупинення операцій з бюджетними коштами вчинить перешкоди у виконанні позивачем своїх функцій щодо забезпечення водопостачання та обслуговування водогосподарського комплексу (зупинення операцій з бюджетними коштами зупинить надходження та засвоєння коштів, які щоденно необхідні для виконання Управлінням Північнокримського каналу Державного агентства водних ресурсів України своїх завдань та функцій щодо обслуговування насосних станцій, трубопроводів та мережі водних каналів, що, враховуючи спекотливі кліматичні умови, спричинить значної шкоди споживачам води та зрощувальним землям), а відтак – існує небезпека заподіяння істотної шкоди правам та інтересам позивача, захист яких стане неможливим без вжиття заходів забезпечення [10].

Пункт 14 Порядку зупинення операцій з бюджетними коштами передбачає можливість органів бюджетного контролю повторно

застосувати зупинення операцій до того ж розпорядника (одержувача) у разі не усунення порушення бюджетного законодавства. Тобто, за одне й теж порушення може бути застосовано один і той же примусовий захід кілька разів. Якщо розпорядник (одержувач) бюджетних коштів вважає, що до нього було застосовано захід впливу за порушення бюджетного законодавства протиправно, то для уникнення повторного зупинення операцій з бюджетними коштами необхідно оскаржувати не лише розпорядження про застосування цього примусового заходу, але й відповідні пункти вимоги про усунення порушень (в яких вказується на порушення бюджетного законодавства, що стали підставою для прийняття розпорядження про зупинення операцій). Визнання адміністративним судом вимоги про усунення порушень повністю або частково протиправною унеможливило повторне застосування зупинення операцій з бюджетними коштами.

Таким чином, проведений аналіз нормативно-правових актів та судової практики вирішення адміністративними судами справ про оскарження розпорядження про зупинення операцій з бюджетними коштами підтверджує необхідність усунення окремих прогалин правового регулювання питань предметної підсудності та строків розгляду таких справ.

З метою підвищення ефективності адміністративного судочинства у справах про оскарження застосування заходів впливу за порушення бюджетного законодавства, у тому числі й застосування зупинення операцій з бюджетними коштами, усі такі справи слід віднести до підсудності окружних адміністративних судів. Для цього п.3 ч.2 ст.18 КАС України викласти у такій редакції: «3) щодо підтвердження обґрунтованості вжиття суб'єктами владних повноважень заходів реагування під час здійснення державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності, а також про оскарження застосування заходів впливу за порушення бюджетного законодавства».

Для усунення невідповідності строку розгляду і вирішення адміністративної справи строку, протягом якого діє зупинення операцій з бюджетними коштами, доцільно ч.1 ст.122 КАС України викласти у такій редакції: «Адміністративна справа має бути розглянута і вирішена протягом розумного строку, але не більше місяця з дня відкриття провадження у справі, якщо інше не встановлено цим Кодексом. Справи щодо прийняття громадян на публічну службу, її проходження, звільнення з публічної служби, а також справи щодо оскарження розпорядження про зупинення операцій з бюджетними коштами розглядаються та вирішуються протягом розумного строку, але не більше двадцяти днів з дня відкриття провадження у справі».

ЛІТЕРАТУРА

1. Аналітично-статистичний збірник за результатами діяльності Державної фінансової інспекції України та її територіальних органів (січень – червень 2014 року) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.dkrs.gov.ua/kru/uk/publish/article/105011>.

2. Ватаманюк Р. В. Інститут підсудності в адміністративному судочинстві України : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / Р. В. Ватаманюк. – Львів, 2011. – 17 с.

3. Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку зупинення операцій з бюджетними коштами» : від 19.01.2011 р., № 21 // Офіційний вісник України. – 2011. – № 4. – Ст. 205.

4. Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Типового положення про структурний підрозділ з питань фінансів обласної, Київської та Севастопольської міської, районної, районної у м. Києві та Севастополі державної адміністрації» : від 20.05.2013 р., № 348 // Офіційний вісник України. – 2013. – № 39. – Ст. 1365.

5. Постанова Рівненського окружного адміністративного суду у справі № 817/782/14 :

від 23.05.2014 р., реєстр. номер судового рішення в ЄДРСР 39049815 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/39049815>.

6. Постанова Львівського окружного адміністративного суду у справі № 813/170/14 : від 06.03.2014 р., реєстр. номер судового рішення в ЄДРСР 37550289 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/37550289>.

7. Постанова Донецького окружного адміністративного суду у справі № 805/2150/14 : від 20.05.2014 р., реєстр. номер судового рішення в ЄДРСР 39023435 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/39023435>.

8. Ухвала Вищого адміністративного суду

України у справі К/9991/76037/12 : від 12.02.2013 р., реєстр. номер судового рішення в ЄДРСР 29271676 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/29271676>.

9. Постанова Херсонського окружного адміністративного суду у справі № 821/2513/14 : від 13.08.2014 р., реєстр. номер судового рішення в ЄДРСР 40301321 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/40301321>.

10. Ухвала Херсонського окружного адміністративного суду у справі № 821/3033/14 : від 05.08.2014 р., реєстр. номер судового рішення в ЄДРСР 40165039 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/40165039>.

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

Досліджено окремі проблеми оскарження в порядку адміністративного судочинства застосування зупинення операцій з бюджетними коштами як заходу впливу за порушення бюджетного законодавства. На підставі аналізу правових актів та судової практики запропоновано зміни до Кодексу адміністративного судочинства України щодо предметної підсудності та строків розгляду справ про оскарження розпорядження про зупинення операцій з бюджетними коштами.

Назар Ю.С. Обжалование в административном суде распоряжения о приостановлении операций с бюджетными средствами

Исследованы отдельные проблемы обжалования в порядке административного судопроизводства применения приостановления операций с бюджетными средствами в качестве меры воздействия за нарушение бюджетного законодательства. На основании анализа правовых актов и судебной практики предложены изменения в Кодекс административного судопроизводства Украины относительно предметной подсудности и сроков рассмотрения дел об обжаловании распоряжения о приостановлении операций с бюджетными средствами.

Nazar Y.S. Appealing in the Administrative Court Order the Suspension of Operations with Budget Funds

It was explores separate problems appeal in administrative proceedings use suspend operations with budget funds as enforcement measure for violation budgetary legislation. There was based on the analysis legal acts and judicial practice proposed changes to the Code of Administrative Procedure of Ukraine regarding the subject-matter jurisdiction and time spans to appeal the order on suspension of operations with budget funds.