

ПРИВАТНИЙ ВИЩИЙ НАВЧАЛЬНИЙ ЗАКЛАД
«ЛЬВІВСЬКИЙ УНІВЕРСИТЕТ БІЗНЕСУ ТА ПРАВА»

ДМИТРИК АНАСТАСІЯ БОГДАНІВНА

УДК 347.454 : 347.73

**АДМІНІСТРАТИВНЕ СУДОЧИНСТВО
У СПРАВАХ ПРО ОСКАРЖЕННЯ РІШЕНЬ
ПРО ЗАСТОСУВАННЯ ЗАХОДІВ ВПЛИВУ
ЗА ПОРУШЕННЯ БЮДЖЕТНОГО ЗАКОНОДАВСТВА**

Спеціальність 12.00.07 – адміністративне право і процес;
фінансове право; інформаційне право

Дисертація на здобуття наукового ступеня
кандидата юридичних наук

Науковий керівник:
Назар Юрій Степанович,
кандидат юридичних наук,
професор

Львів – 2017

ЗМІСТ

ВСТУП.....	4
РОЗДІЛ 1. ЗАГАЛЬНІ ЗАСАДИ АДМІНІСТРАТИВНОГО СУДОЧИНСТВА У СПРАВАХ ПРО ОСКАРЖЕННЯ РІШЕНЬ ПРО ЗАСТОСУВАННЯ ЗАХОДІВ ВПЛИВУ ЗА ПОРУШЕННЯ БЮДЖЕТНОГО ЗАКОНОДАВСТВА.....	
1.1 Змістовні характеристики адміністративної справи про оскарження рішень про застосування заходів впливу за порушення бюджетного законодавства	12
1.2 Застосування заходів впливу за порушення бюджетного законодавства як предмет оскарження в адміністративних судах	31
1.3 Юрисдикція (підвідомчість) та підсудність справ про оскарження рішень про застосування заходів впливу за порушення бюджетного законодавства	52
Висновки до розділу 1	72
РОЗДІЛ 2. ПРАВОВИЙ СТАТУС СТОРІН АДМІНІСТРАТИВНОЇ СПРАВИ ПРО ОСКАРЖЕННЯ РІШЕНЬ ПРО ЗАСТОСУВАННЯ ЗАХОДІВ ВПЛИВУ ЗА ПОРУШЕННЯ БЮДЖЕТНОГО ЗАКОНОДАВСТВА	
2.1 Правовий статус позивачів в адміністративній справі про оскарження рішень про застосування заходів впливу за порушення бюджетного законодавства	76
2.2 Правовий статус відповідачів в адміністративній справі про оскарження рішень про застосування заходів впливу за порушення бюджетного законодавства	94
Висновки до розділу 2	114
РОЗДІЛ 3. ОСОБЛИВОСТІ ПРОВАДЖЕННЯ У СПРАВАХ ПРО ОСКАРЖЕННЯ РІШЕНЬ ПРО ЗАСТОСУВАННЯ ЗАХОДІВ ВПЛИВУ ЗА ПОРУШЕННЯ БЮДЖЕТНОГО ЗАКОНОДАВСТВА	
	117

3.1 Звернення з адміністративним позовом і відкриття провадження в адміністративній справі	117
3.2 Розгляд адміністративної справи та ухвалення судового рішення	137
.....	137
Висновки до розділу 3	157
ВИСНОВКИ	161
СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ	168
ДОДАТКИ	193

ВСТУП

Актуальність теми. Якісні зміни у системі правосуддя є однією з найважливіших реформ у контексті подальшого розвитку державних інституцій та громадянського суспільства в Україні. Задля забезпечення таких реформ Верховною Радою України 2 червня 2016 року прийнято Закон України «Про внесення змін до Конституції України (щодо правосуддя)»[1], Закон України «Про судоустрій та статус суддів» [2], а також Стратегію реформування судоустрою, судочинства та суміжних правових інститутів на 2015–2020 роки, затверджену Указом Президента України від 20 травня 2015 року № 276/2015 [3]. Зокрема, в останньому документі зазначено, що сучасна 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. У цьому контексті важливими є питання чіткого визначення повноважень суду під час розгляду конкретної категорії справ.

Справи про оскарження рішень про застосування заходів впливу за порушення бюджетного законодавства – одна з категорій адміністративних справ, у яких вирішуються спори щодо публічних фінансів (що є надактуальним у питанні подолання фінансової кризи в державі), яка характеризується, за правило, комплексністю вимог позивачів. За таких умов і практичне, і теоретичне значення мають не лише питання щодо визначення компетентного суду, який розглядатиме спір, строків подання позову та строків вирішення справи, а й чіткого дотримання загальних засад адміністративного судочинства під час розгляду позову про оскарження застосування заходів впливу за порушення бюджетного законодавства.

Теоретичне осмислення проблем матеріально-правового та процесуального характеру під час вирішення публічно-правових спорів, що виникають у зв'язку з оскарженням застосування примусових заходів у бюджетній сфері, не лише сприятиме поліпшенню діяльності адміністративних судів та більш ефективному правозастосуванню органами

фінансового контролю, а й дасть змогу усунути законодавчі прогалини правового регулювання протидії порушенням бюджетного законодавства.

Проблематика адміністративного судочинства у справах про оскарження рішень про застосування заходів впливу за порушення бюджетного законодавства мало досліджена. Водночас аналізу окремих питань діяльності адміністративних судів, зокрема щодо розгляду спорів за участю органів бюджетного контролю, приділяли увагу: В. Б. Авер'янов, В. М. Бевзенко, А. І. Берлач, Л. К. Воронова, О. П. Гетьманець, З. С. Гладун, Е. Ф. Демський, Е. С. Дмитренко, А. Й. Іванський, М. В. Ковалів, Т. О. Коломоєць, О. В. Кузьменко, М. П. Кучерявенко, В. М. Кравчук, Р. С. Мельник, А. О. Монаєнко, О. А. Музика-Стефанчук, Ю. С. Назар, О. П. Орлюк, П. С. Пацурківський, О. М. Пасенюк, Ю. С. Педько, І. М. Проць, Ю. О. Ровинський, Л. А. Савченко, В. В. Середа, І. А. Сікорська, М. І. Смокович, О. А. Соколов, Л. І. Сопільник, С. С. Теленик, В. Д. Чернадчук, Н. Я. Якимчук та інші вчені, які представляють різні галузі правової науки. Праці цих науковців є вагомим внеском у розвиток теоретичних положень про адміністративне судочинство у справах про оскарження рішень про застосування заходів впливу за порушення бюджетного законодавства. Проте сучасного вирішення в українському праві питання про особливості розгляду адміністративними судами публічно-правових бюджетних спорів досі немає.

Зв'язок роботи з науковими програмами, планами, темами. Дисертаційну роботу виконано відповідно до Плану дій щодо реалізації положень Стратегії реформування судоустрою, судочинства та суміжних правових інститутів на 2015–2020 роки, схваленого Радою з питань судової реформи та Указом Президента України від 20.05.2015 р. № 276/2015; Стратегії розвитку судової влади України на 2015–2020 роки, затвердженої Радою суддів України від 11.12.2014 р. № 71; Постанови НАН України від 20.12.2013 р. № 179 «Про Основні наукові напрями та найважливіші проблеми фундаментальних досліджень у галузі природничих, технічних і гуманітарних наук Національної академії наук України на 2014–2018 роки» та

рекомендацій Ради президентів академій наук України для ВНЗ щодо виконання досліджень за Пріоритетними науковими напрямками досліджень (п. 3.4 Політико-правові науки); а також згідно з Планом науково-дослідних та дослідно-конструкторських робіт Приватного вищого навчального закладу «Львівський університет бізнесу та права» на 2015–2017 роки.

Мета і завдання дослідження. *Мета* дисертаційної роботи полягає у з'ясуванні особливостей адміністративного судочинства у справах про оскарження рішень про застосування заходів впливу за порушення бюджетного законодавства і наданні обґрунтованих рекомендацій, спрямованих на поліпшення правозастосовної діяльності адміністративних судів під час розгляду цієї категорії справ.

Для досягнення поставленої мети у дисертації окреслено такі *завдання*:

- розкрити змістовні характеристики адміністративної справи про оскарження рішень про застосування заходів впливу за порушення бюджетного законодавства;
- визначити поняття адміністративної справи про оскарження рішень про застосування заходів впливу за порушення бюджетного законодавства;
- з'ясувати особливості застосування заходів впливу за порушення бюджетного законодавства як предмета оскарження в адміністративних судах;
- охарактеризувати юрисдикцію (підвідомчість) та підсудність справ про оскарження рішень про застосування заходів впливу за порушення бюджетного законодавства;
- здійснити аналіз правового статусу позивачів та відповідачів у адміністративній справі про оскарження рішень про застосування заходів впливу за порушення бюджетного законодавства;
- встановити особливості звернення з адміністративним позовом і відкриття провадження в адміністративній справі про оскарження рішень про застосування заходів впливу за порушення бюджетного законодавства;
- виокремити основні проблеми діяльності адміністративного суду

під час розгляду адміністративної справи та ухвалення судового рішення у цій категорії справ;

– надати пропозиції щодо удосконалення нормативно-правових актів, що регулюють адміністративне судочинство у справах про оскарження рішень про застосування заходів впливу за порушення бюджетного законодавства.

Об'єкт дослідження – суспільні правовідносини, що формуються у процесі організації та здійснення адміністративного судочинства під час вирішення публічно-правових бюджетних спорів.

Предметом дослідження є адміністративне судочинство у справах про оскарження рішень про застосування заходів впливу за порушення бюджетного законодавства.

Методи дослідження. Методологічну основу роботи становить сукупність загальнонаукових та спеціально-наукових методів і прийомів наукового пізнання, що забезпечують комплексний підхід до аналізу адміністративного судочинства у справах про оскарження рішень про застосування заходів впливу за порушення бюджетного законодавства. Дисертація ґрунтується на філософських методах, які дають змогу осягти природу адміністративно-процесуальних правовідносин, що виникають із публічно-правових спорів у бюджетній сфері. Із загальнонаукових методів використано діалектичний та історичний підходи – для розкриття змісту адміністративної справи про оскарження рішень про застосування заходів впливу за порушення бюджетного законодавства (підрозділ 1.1), з метою дослідження правового статусу позивачів та відповідачів у цій категорії адміністративних справ (підрозділи 2.1, 2.2). Системний підхід, методи структурного та функціонального аналізу використано для вивчення особливостей звернення з адміністративним позовом і відкриття провадження в адміністративній справі про оскарження рішень про застосування заходів впливу за порушення бюджетного законодавства (підрозділ 3.1), а також для виокремлення ознак публічно-правових спорів

щодо оскарження рішень про застосування заходів фінансово-правової відповідальності у бюджетній сфері (підрозділ 1.1). Застосування формально-юридичного методу сприяло систематизації фактологічного матеріалу та нормативно-правової бази щодо реалізації заходів впливу в разі порушення бюджетного законодавства (підрозділ 1.2). У роботі також застосовано такі спеціально-наукові методи, як порівняльно-правовий аналіз (підрозділи 1.1, 1.3), доктринальне тлумачення правових норм та узагальнення юридичної практики (підрозділи 1.2, 3.1, 3.2).

Нормативним підґрунтям роботи є Конституція України, законодавчі та підзаконні акти, норми яких регулюють відносини у сфері адміністративного судочинства у справах про оскарження рішень про застосування заходів впливу за порушення бюджетного законодавства.

Емпіричну базу дослідження становлять результати опитування 74 суддів та їх помічників, статистичні дані окремих органів бюджетного контролю, узагальнення судової практики в адміністративних справах, офіційні документи.

Наукова новизна одержаних результатів полягає у тому, що представлена дисертація є одним із перших комплексних досліджень адміністративного судочинства у справах про оскарження рішень про застосування заходів впливу за порушення бюджетного законодавства.

У межах виконаного дослідження одержано результати, які вирізняються науковою новизною, зокрема:

у перше:

- запропоновано авторське визначення адміністративної справи про оскарження рішень про застосування заходів впливу за порушення бюджетного законодавства;
- доведено, що зміст адміністративного позову у справах про оскарження рішень про застосування заходів впливу за порушення бюджетного законодавства становить адресоване адміністративному суду прохання позивача –розпорядника чи одержувача бюджетних коштів або іншої

особи процесуально-правового характеру – задовольнити його вимогу про зобов’язання відповідача прийняти рішення або вчинити певні дії, або ж про скасування чи визнання нечинним рішення, яким застосовано примусовий захід;

– обґрунтовано доцільність віднесення розгляду справ про оскарження рішень про застосування заходів впливу за порушення бюджетного законодавства до виключної підсудності окружних адміністративних судів;

удосконалено:

– пропозиції щодо упорядкування норм, що регулюють строки звернення до адміністративного суду, зокрема стосовно доцільності збільшення такого строку у справах про оскарження рішення про застосування заходів впливу за порушення бюджетного законодавства;

– визначення понять «позивач» та «відповідач» в адміністративній справі про оскарження рішень про застосування заходів впливу за порушення бюджетного законодавства;

– теоретичні положення щодо змісту поняття «забезпечення адміністративного позову»;

– підходи щодо найпоширеніших підстав для залишення позовної заяви без руху у цій категорії адміністративних справ;

дістали подальший розвиток:

– пропозиції щодо доцільності уніфікувати на законодавчому рівні підстави і порядок застосування заходів впливу за порушення бюджетного законодавства;

– наукові підходи щодо видів забезпечення позову у справах про оскарження рішення про застосування заходів впливу за порушення бюджетного законодавства;

– положення про обсяг повноважень адміністративного суду при вирішенні зазначеної категорії справ.

Практичне значення одержаних результатів полягає в тому, що

сформульовані та обґрунтовані у дисертації висновки і рекомендації можуть бути використані у:

– *науково-дослідній діяльності* – для подальшого дослідження теоретичних проблем бюджетного та адміністративно-процесуального права, а також особливостей адміністративного судочинства у справах про оскарження рішень про застосування заходів впливу за порушення бюджетного законодавства України;

– *правотворчості* – у рамках вдосконалення чинного законодавства, зокрема для внесення змін до Бюджетного кодексу України (далі – БК України), Кодексу адміністративного судочинства України (далі – КАС України) та інших законодавчих і підзаконних актів України, призначених регулювати бюджетно-деліктні та адміністративно-процесуальні відносини;

– *правозастосовній діяльності* – для підвищення ефективності здійснення адміністративними судами правосуддя, а також належного послуговування контрольними та правоохоронними органами нормами чинного законодавства, що регламентують застосування заходів фінансово-правової відповідальності за порушення бюджетного законодавства (акт впровадження від 17.11.2014 року);

– *навчальному процесі* – під час підготовки підручників, навчальних посібників із дисциплін «Фінансове право», «Бюджетне право», «Адміністративний процес», «Адміністративне судочинство» та у межах викладацької діяльності (довідка № 6 від 10.09.2016 року Приватного вищого навчального закладу «Львівський університет бізнесу та права»).

Особистий внесок здобувача. Дисертація є самостійним науковим дослідженням, у якому викладено теоретичні та практичні положення щодо адміністративного судочинства у справах про оскарження рішень про застосування заходів впливу за порушення бюджетного законодавства. Всі наукові положення, висновки, рекомендації, винесені на захист, є авторськими.

Апробація результатів дослідження. Основні результати дослідження

оприлюднено на науково-практичних заходах, зокрема: науково-практичному семінарі «Забезпечення органами внутрішніх справ європейських стандартів у своїй діяльності» (Львів, 7 грудня 2012 р.); міжнародній науково-практичній конференції «Стратегії політики безпеки у XXI столітті» (Львів, 23–25 жовтня 2013 р.); Всеукраїнській науково-практичній конференції «Правоохоронна діяльність: конституційні та адміністративно-правові аспекти» (Львів, 25 жовтня 2013 р.); науково-практичному семінарі «Проблеми профілактики наркоманії: соціальний і правовий аспект» (Львів, 3 жовтня 2014 р.).

Публікації. Основні положення дисертації викладено у 9 публікаціях (8 одноосібних), із яких 5 – статті у наукових фахових виданнях; 1 – стаття у виданні України, яке включено до міжнародних наукометричних баз; 3 – тези виступів у збірниках наукових праць за матеріалами конференцій.

РОЗДІЛ 1

ЗАГАЛЬНІ ЗАСАДИ АДМІНІСТРАТИВНОГО СУДОЧИНСТВА

У СПРАВАХ ПРО ОСКАРЖЕННЯ РІШЕНЬ

ПРО ЗАСТОСУВАННЯ ЗАХОДІВ ВПЛИВУ

ЗА ПОРУШЕННЯ БЮДЖЕТНОГО ЗАКОНОДАВСТВА

1.1 Змістовні характеристики адміністративної справи про оскарження рішень про застосування заходів впливу за порушення бюджетного законодавства

У сучасних умовах трансформаційних перетворень у судочинстві України, пов'язаних з оновленням процесуального законодавства, при визначенні концептуальних засад здійснення провадження у тих чи інших юрисдикційних справах, особливої актуальності набувають його окремі інститути і категорії [4, с. 42]. Процеси реформування бюджетної сфери, кардинальні зміни в підходах до протидії корупції у фінансовому секторі держави та здатність судової системи адекватно реагувати на ці зміни зумовлюють актуалізацію досліджень такої категорії адміністративних справ, як справи про оскарження рішень щодо застосування заходів впливу за порушення бюджетного законодавства. У наукових дослідженнях останніх років вказувалось на низку проблемних питань, які виникають під час вирішення таких справ. Зокрема, щодо визначення компетентного суду, який розглядатиме справу про оскарження розпорядження про зупинення операцій з бюджетними коштами, строків подання позову та строків вирішення такої справи [5]. Цей перелік можна продовжити й питаннями щодо підстав та порядку залишення позовної заяви без руху у справах про оскарження рішень про застосування заходів впливу за порушення бюджетного законодавства, визначення компетентного суду для розгляду цієї категорії справ тощо. Проблеми правового характеру під час розгляду справ про оскарження рішень про застосування заходів впливу за

порушення бюджетного законодавства відзначають й опитані судді адміністративних судів та їхні помічники, з яких лише 18% відзначили високий рівень правого забезпечення розгляду цієї категорії справ (Додаток А).

Відправною точкою для дослідження зазначених проблемних питань є загальнотеоретичні конструкції адміністративного судочинства та практика їх застосування судовими інстанціями. Відповідно до ст. 2 і 3 Кодексу адміністративного судочинства України (далі – КАС України) адміністративне судочинство – це діяльність адміністративних судів щодо розгляду і вирішення адміністративних справ у порядку, встановленому цим Кодексом, завданням такого судочинства є захист прав, свобод та інтересів фізичних осіб, прав та інтересів юридичних осіб у сфері публічно-правових відносин від порушень з боку органів державної влади, органів місцевого самоврядування, їхніх посадових і службових осіб, інших суб'єктів при здійсненні ними владних управлінських функцій на основі законодавства, зокрема на виконання делегованих повноважень шляхом справедливого, неупередженого та своєчасного розгляду адміністративних справ. У сучасних наукових дослідженнях аналізуються як загальнотеоретичні аспекти поняття «адміністративне судочинство» та його співвідношення зі суміжними категоріями [6; 7], так і роль теоретичних конструкцій адміністративного судочинства у забезпеченні правопорядку в державі [8; 9; 10]. Однак при різних тлумаченнях змісту та характерних ознак адміністративного судочинства більшість авторів, базуючись на законодавчих нормах, трактує адміністративне судочинство як діяльність адміністративних судів щодо розгляду і вирішення адміністративних справ [11, с. 51]. Адміністративне судочинство у справах про оскарження рішень про застосування заходів впливу за порушення бюджетного законодавства також доцільно розглядати як діяльність адміністративних судів щодо розгляду і вирішення цієї категорії адміністративних справ.

Поняття «справа адміністративної юрисдикції (адміністративна справа)» закріплено в п. 1 ст. 3 КАС України [12]. Так, адміністративну справу визначено як переданий на вирішення адміністративного суду публічно-правовий спір, у якому бодай однією зі сторін є орган виконавчої влади, орган місцевого самоврядування, їхня посадова чи службова особа або інший суб'єкт, який здійснює владні управлінські функції на основі законодавства, зокрема на виконання делегованих повноважень. Таке визначення адміністративної справи науковці неодноразово піддавали критиці, відзначаючи, що з лінгвістичного погляду воно є невдалим, бо законодавець пропонує розглядати терміни «справа» і «спір» як синоніми, хоча цілком очевидно, що вони мають різне значення, тобто така дефініція має ознаки справ адміністративної юрисдикції, які вбачаються достатніми для з'ясування властивостей останніх і відмежування їх від інших суміжних явищ [13, с. 28]. Окрім того, науковці пропонували внести зміни до КАС України, відповідно до яких поняття адміністративної справи має охоплювати як передану на розгляд адміністративного суду сукупність фактичних обставин (юридичних фактів), що характеризують публічно-правовий спір, який належить вирішувати в порядку адміністративного судочинства, так і фактичні обставини, що пов'язані із застосуванням (скасуванням) адміністративним судом примусових заходів у безспірному порядку [14, с. 42]. Вказують вчені і на те, що публічно-правовий спір як категорія, через яку законодавець визначає адміністративну справу, – це широкий за змістом термін, його потрібно більше конкретизувати, щоб у майбутньому уникнути неоднозначного розуміння відповідної правової категорії [15, с. 69]. Загалом використання поняття «публічно-правовий спір» як критерію віднесення конфлікту до юрисдикції адміністративного суду серед науковців було сприйнято суперечливо. Несприйняття найчастіше обґрунтовується великою змістовою невизначеністю цього поняття, його нехарактерністю для нашої правової системи [16, с. 100], натомість вчені пропонували використовувати поняття «адміністративно-

правовий спір» [17]. Однак, як слушно відзначає О. Рябченко, сутність та зміст таких понять, як «публічно-правовий спір», «суб'єкт владних повноважень» та низка інших, є висхідними не лише для встановлення судової юрисдикції, а й загалом для захисту прав, свобод фізичних осіб, а також прав і законних інтересів юридичних осіб [18, с. 12]. Тому для розкриття змістовних характеристик адміністративних справ про оскарження рішень про застосування заходів впливу за порушення бюджетного законодавства необхідним є дослідження сутності публічно-правового спору, статусу учасників спору, публічно-правових відносин, у яких виник конфлікт.

У наукових дослідженнях запропоновано різні визначення й ознаки публічно-правових спорів. На думку О. В. Бринцева, публічно-правовий спір – це конфлікт, одним з учасників якого є наділена владними повноваженнями у спірних відносинах публічна особа (держава в особі уповноважених органів та/або АРК, територіальні громади), котра вступає в нього на захист публічних прав та законних інтересів, вважаючи їх порушеними [19, с. 52–53].

Ю. С. Педько визначає публічно-правовий спір як протиріччя між суб'єктами публічно-правових відносин, яке виникає з приводу їхніх прав та обов'язків або визнання правомірності нормативно-правових актів чи правових актів індивідуальної дії суб'єктів владних повноважень. Здебільшого публічно-правові спори пов'язані з тим, що рішеннями, діями чи бездіяльністю порушено чи можливо порушено суб'єктивні права й обов'язки приватних осіб, або з тим, що на них незаконно покладено який-небудь юридичний обов'язок, або вони незаконно притягнуті до будь-якої юридичної відповідальності [20, с. 531].

А. Ю. Осадчий вважає, що публічно-правовий спір можна визначити як втілену в юридично значущих діях сторін суперечність з приводу реалізації публічно-владних повноважень, зокрема через прийняття нормативно-правових актів, а також з приводу прав, свобод, інтересів,

обов'язків у публічно-правових відносинах [14, с. 40]. Базуючись на такій дефініції, ознаками публічно-правового спору пропонують вважати такі: а) вони пов'язані з реалізацією публічної влади (державної влади та місцевого самоврядування), зокрема через здійснення управлінської діяльності; б) предметом таких спорів виступає суперечність між його сторонами щодо реалізації владних повноважень органу публічної влади та реалізації прав, свобод, інтересів, обов'язків; в) принаймні однією із сторін у спорі є орган публічної влади у зв'язку із здійсненням ним публічно-владних повноважень (його посадова чи службова особи); г) розв'язання таких спорів втілюється у юридично значущих діях його сторін, що потребує відповідних юридичних, зокрема й судових, процедур [14, с. 40].

На думку К. О. Тимошенко, природа публічно-правового спору визначається предметною (публічний характер спору) та суб'єктною [21, с. 57] характеристиками, що дозволяє до основних ознак публічно-правового спору віднести: 1) виникнення спору з публічно-правових відносин; 2) в основі спору лежить юридичний конфлікт між сторонами названих правовідносин; 3) особливий суб'єктний склад: бодай одним з учасників такого спору, як правило, є орган чи посадова особа, наділена публічно-владними повноваженнями, покладеними на нього в силу законодавства, та уповноважений приймати рішення (вчиняти дії), які стосуються прав та обов'язків іншого суб'єкта – учасника правовідносин; 4) предметом спору є протиправні рішення, дії чи бездіяльність суб'єкта владних повноважень; 5) предметом судового захисту в такому спорі є суб'єктивні права (публічні та приватні), свободи та, за певних умов, охоронювані законом інтереси сторони спору – приватної особи; б) підставою виникнення спору є порушення суб'єктом владних повноважень прав, свобод чи охоронюваних законом інтересів іншого (інших) учасника (учасників) правовідносин, а також невиконання ним обов'язків, встановлених законодавством, або втручання в компетенцію іншого суб'єкта – носія публічної влади; 7) таке порушення (втручання) має

бути вчинене саме у процесі реалізації названим суб'єктом своїх публічно-владних повноважень [21, с. 195].

Н. Є. Хлібороб відзначає, що для публічно-правового спору, як предмета юрисдикції адміністративного суду, характерні такі ознаки: 1) сферою виникнення є публічно-правові відносини; 2) особливим суб'єктом є суб'єкт владних повноважень; 3) чітко визначено його предмет; 4) підстави вирізняються специфікою [22, с. 13].

Окрім того, для змістовної характеристики публічно-правових спорів щодо оскарження рішень про застосування заходів впливу за порушення бюджетного законодавства доцільно виокремити і такі їхні ознаки:

1) Публічний характер спору. Відповідно до ст. 117 Бюджетного кодексу України (далі – БК України) за порушення бюджетного законодавства до учасників бюджетного процесу можуть застосовуватися заходи впливу, а у ст. 121 БК України передбачено, що посадові особи, з вини яких допущено порушення бюджетного законодавства, несуть цивільну, дисциплінарну, адміністративну або кримінальну відповідальність згідно з законом. Тобто порушення бюджетного законодавства може бути підставою притягнення до кількох видів юридичної відповідальності, що відповідає принципу системності юридичної відповідальності [23, с. 626]. Отож, спори щодо правомірності притягнення до відповідальності за порушення бюджетного законодавства можуть бути як публічно-правовими, так і приватноправовими.

Приватноправовими є спори щодо відшкодування збитків, завданих державі від протиправних дій особи у сфері бюджетних відносин, та спори щодо законності притягнення до дисциплінарної відповідальності фізичних осіб за вчинення бюджетного правопорушення. Так, у порядку цивільного судочинства була розглянута справа № 2-251/2010 за позовом прокурора Куликівського району в інтересах держави в особі Орлівської сільської ради до посадової особи, третіх осіб: Куликівської районної державної адміністрації; Контрольно-ревізійного управління про стягнення

матеріальної шкоди. В обґрунтування своїх вимог прокурор зазначав, що відповідно до акта ревізії фінансово-господарської діяльності Орловської сільської ради було виявлено спричинення збитків місцевому бюджету у зв'язку з прийняттям розпорядження посадової особи про виплату неправомірних надбавок до заробітної плати за рахунок бюджетних коштів. Суд зобов'язав цю посадову особу відшкодувати завдані збитки [24], притягнувши її, отже, до цивільної відповідальності. Прикладом приватноправового спору щодо притягнення до дисциплінарної відповідальності за бюджетне правопорушення є цивільна справа № 669/601/15-ц за позовом посадової особи до Ямпільської спеціальної загальноосвітньої школи-інтернат Хмельницької обласної ради про визнання незаконними та скасування наказів про накладення дисциплінарних стягнень. Із матеріалів справи вбачається, що до посадової особи застосовано дисциплінарне стягнення у вигляді догани. Підставою для накладення такого стягнення було порушення позивачем трудової дисципліни, що проявилось у неналежному виконанні бюджетного законодавства щодо взяття та реєстрації фінансових зобов'язань [25].

Підставами для притягнення до фінансово-правової та адміністративної відповідальності є сукупність ідентичних порушень бюджетного законодавства (взяття зобов'язань без відповідних бюджетних асигнувань або з перевищенням повноважень, встановлених БК України чи законом про Державний бюджет України на відповідний рік; включення до складу спеціального фонду бюджету надходжень з джерел, не віднесених до таких БК України чи законом про Державний бюджет України на відповідний рік; зарахування доходів бюджету на будь-які рахунки, крім єдиного казначейського рахунку (за винятком коштів, що отримуються установами України, які функціонують за кордоном), а також акумулювання їх на рахунках органів, що контролюють справляння надходжень бюджету; зарахування доходів бюджету до іншого, ніж визначено БК України чи законом про Державний бюджет України на відповідний рік, бюджету,

зокрема внаслідок здійснення поділу податків і зборів (обов'язкових платежів) та інших доходів між бюджетами з порушенням визначених розмірів; здійснення державних (місцевих) запозичень, надання державних (місцевих) гарантій з порушенням вимог БК України; прийняття рішень, що призвели до перевищення граничних обсягів державного (місцевого) боргу чи граничних обсягів надання державних (місцевих) гарантій тощо). При цьому за вчинення адміністративного правопорушення до посадових осіб застосовується штраф як вид адміністративного стягнення, а до учасників бюджетного процесу – розпорядників та одержувачів бюджетних коштів за вчинення фінансового правопорушення – заходи впливу, які слід вважати заходами фінансово-правової відповідальності (зупинення операцій з бюджетними коштами, зменшення бюджетних асигнувань тощо) [26, с. 23–24]. Притягнення фізичної особи до адміністративної відповідальності, зокрема й за порушення бюджетного законодавства (ст. 164-12 КУпАП), у наукових дослідженнях [27, с. 154–155; 28, с. 149, 150] та судовій практиці розглядається як публічно-правовий конфлікт, а не спір. Це зумовлює віднесення на законодавчому рівні (у Кодексі України про адміністративні правопорушення) цієї категорії справ до підсудності місцевих загальних судів та оскарження їхніх рішень відповідно до ст. 294 КУпАП до апеляційних судів з розгляду цивільних і кримінальних справ, а також справ про адміністративні правопорушення. Адміністративні ж суди розглядають публічно-правові спори щодо оскарження рішень про застосування зупинення операцій з бюджетними коштами, призупинення бюджетних асигнувань та інших заходів впливу за порушення бюджетного законодавства.

2) Особливості публічно-правових відносин як сфери виникнення публічно-правового спору. Як цілком слушно відзначають М. В. Ковалів, М. Т. Гаврильців, І. Б. Стахура, найбільш характерною ознакою публічно-правових спорів є сфера їх виникнення – публічно-правові відносини [11, с. 123]. Публічно-правові відносини розглядають як суспільні відносини, врегульовані нормами права, що виникають у зв'язку з діяльністю органів

державної влади, місцевого самоврядування, їхніх посадових, службових осіб, інших суб'єктів, яким делеговані публічно-владні повноваження, щодо забезпечення прав, свобод та інтересів осіб, організації належного функціонування держави й суспільства, які виражаються у взаємних правах та обов'язках суб'єктів права [16, с. 93]. Існує думка, що виникненню публічно-правового спору завжди передують адміністративні правовідносини [29, с. 78]. Однак більшість науковців відзначає, що адміністративні правовідносини не є єдиним видом публічно-правових відносин як сфери виникнення публічно-правового спору. До таких відносин також належать земельні, податкові, конституційні (щодо відносин, які виникають у виборчому процесі) тощо. На нашу думку, до публічно-правових відносин належать і бюджетно-правові, оскільки вони «мають владно-вольовий і публічний характер» [30, с. 11]. Хоча в науковій літературі висловлюються думки, що бюджетно-правові відносини є внутрішньоорганізаційними, у юридичних і фізичних осіб акти про бюджет не викликають виникнення прав і обов'язків, тобто ці фінансові правовідносини не є зовнішніми, а отже, і не здатні породити спір у рамках процедур адміністративної юстиції [31, с. 39]. Судова практика та сучасні наукові дослідження [5, с. 259; 32, с. 389; 26, с. 160–162] доводять, що бюджетно-правові відносини не лише можуть бути сферою виникнення публічно-правових спорів, підсудних адміністративним судам, але й є досить поширеним явищем. Так, лише за січень-квітень 2016 року у Єдиному державному реєстрі судових рішень зафіксовано 21 рішення, що стосується оскарження до адміністративних судів застосування одного із заходів впливу за порушення бюджетного законодавства – зупинення операцій з бюджетними коштами.

Аналіз ст. 1 БК України дозволяє констатувати, що до бюджетно-правових відносин належать відносини:

– що виникають у процесі складання, розгляду, затвердження, виконання бюджетів, звітування про їх виконання;

- щодо контролю за дотриманням бюджетного законодавства;
- щодо застосування заходів відповідальності за порушення бюджетного законодавства;
- щодо утворення та погашення державного і місцевого боргу.

Бюджетно-правові відносини щодо застосування заходів відповідальності за порушення бюджетного законодавства за своїм змістом є охоронними відносинами, що характеризуються як «владні відносні правовідносини, що виникають через порушення приписів регулятивних бюджетно-правових норм на підставі санкцій норм бюджетного права» [33, с. 44, 56]. Такі публічно-правові відносини доцільно визначити як бюджетно-деліктні, що складаються з матеріальних (відносин бюджетної відповідальності) та процесуальних (відносини провадження у справі про бюджетне правопорушення) правовідносин. Як слушно відзначив В. Д. Чернадчук, правовідносини бюджетної відповідальності є владними, індивідуалізованими бюджетними правовідносинами, що виникають між уповноваженим суб'єктом, яким є держава в особі уповноваженого органу, та правопорушником внаслідок виконання рішення про застосування оперативно-бюджетних санкцій (заходів впливу), у межах яких у правопорушника виникають додаткові обов'язки зазнати несприятливих правообмежень фінансового або організаційного характеру та усунути бюджетне правопорушення, а в уповноваженого суб'єкта – обов'язки застосувати правообмеження, які передбачені санкцією бюджетно-правової норми. А правовідносинами провадження у справі про бюджетне правопорушення є владні індивідуалізовані бюджетні правовідносини, що виникають між уповноваженим суб'єктом (суб'єктом притягнення), яким є держава в особі уповноваженого органу, та зобов'язаним (правопорушником) внаслідок встановлення, фіксації, розслідування та прийняття рішення про застосування заходів за порушення бюджетного законодавства [33, с. 58]. Отже, під час розгляду справ про оскарження рішення про застосування заходів впливу за порушення бюджетного

законодавства важливо враховувати особливості публічно-правових відносин як сфери виникнення публічно-правового спору. Зокрема, однією з особливостей бюджетно-деліктних відносин як сфери виникнення відповідних спорів є їх поділ на матеріальні (відносин бюджетної відповідальності) та процесуальні (відносини провадження у справі про бюджетне правопорушення). Це зумовлює обов'язок адміністративного суду досліджувати в таких публічно-правових спорах і наявність складу бюджетного правопорушення, і дотримання суб'єктом владних повноважень процесуальних вимог застосування заходів впливу за порушення бюджетного законодавства.

3) Особливий суб'єктний склад. Для публічно-правового спору характерно те, що бодай одним з учасників такого спору є суб'єкт владних повноважень, який наділений компетенцією приймати рішення (вчиняти дії), які стосуються прав та обов'язків іншого суб'єкта – учасника правовідносин. У публічно-правових спорах щодо оскарження рішень про застосування заходів впливу за порушення бюджетного законодавства обов'язковим суб'єктом є орган публічної адміністрації, уповноважений Бюджетним кодексом України на притягнення до фінансово-правової відповідальності за бюджетні правопорушення. Частина 2 ст. 118 БК України передбачає, що рішення про застосування таких заходів впливу за порушення бюджетного законодавства, як зупинення операцій з бюджетними коштами, призупинення бюджетних асигнувань, зменшення бюджетних асигнувань, повернення бюджетних коштів до відповідного бюджету, безспірне вилучення коштів з місцевих бюджетів, приймається Міністерством фінансів України, органами Державної казначейської служби України, органами державного фінансового контролю, місцевими фінансовими органами, головними розпорядниками бюджетних коштів у межах встановлених їм повноважень. Відповідно до ч. 1 ст. 118 БК України такий захід впливу, як попередження про неналежне виконання бюджетного законодавства з вимогою щодо усунення порушення бюджетного

законодавства, може застосовуватися учасниками бюджетного процесу, уповноваженими БК України на здійснення контролю за дотриманням бюджетного законодавства (органами бюджетного контролю). Глава 17 БК України «Контроль за дотриманням бюджетного законодавства» наділяє контрольними повноваженнями у сфері дотримання бюджетного законодавства, крім більшості вищенаведених, Верховну Раду України та Комітет Верховної Ради України з питань бюджету (ст. 109 БК України), Рахункову палату України (ст. 110 БК України), Верховну Раду Автономної Республіки Крим та відповідні місцеві ради (ст. 114 БК України), Раду міністрів Автономної Республіки Крим, місцеві державні адміністрації та виконавчі органи відповідних місцевих рад (ст. 115 БК України). Варто звернути увагу, що головні розпорядники у главі 17 БК України не віднесені до суб'єктів, уповноважених на здійснення контролю за дотриманням бюджетного законодавства. Однак їх контрольні повноваження як підстава для застосування заходів впливу за порушення бюджетного законодавства, зокрема й попередження про неналежне виконання такого законодавства, передбачені у ст. 22 БК України. Так, головний розпорядник здійснює контроль за своєчасним поверненням у повному обсязі до бюджету коштів, наданих за операціями з кредитування бюджету, а також кредитів (позик), отриманих державою (Автономною Республікою Крим чи територіальною громадою міста), та коштів, наданих під державні (місцеві) гарантії; здійснює внутрішній контроль за повнотою надходжень, взяттям бюджетних зобов'язань розпорядниками бюджетних коштів нижчого рівня та одержувачами бюджетних коштів і витрачанням ними бюджетних коштів; забезпечує організацію та ведення бухгалтерського обліку, складання та подання фінансової і бюджетної звітності у порядку, встановленому законодавством. Крім того, зупинення дії рішення про місцевий бюджет як захід впливу за порушення бюджетного законодавства здійснюється на підставі рішення суду (ст. 122 БК України). Отже, обов'язковим суб'єктом публічно-правових спорів щодо оскарження рішень

про застосування заходів впливу за порушення бюджетного законодавства є органи бюджетного контролю, головні розпорядники бюджетних коштів або суд, які прийняли рішення про застосування до учасника бюджетного процесу відповідного заходу впливу.

4) Особливий предмет спору. Загалом предметом публічно-правового спору визначають рішення, дії, бездіяльність суб'єкта владних повноважень, адміністративні договори, а у випадках, прямо передбачених законодавством, дії чи бездіяльність фізичних або юридичних осіб [11, с. 128]. Рішення, дії та бездіяльність розглядають як юридичну форму здійснення повноважень [28, с. 152] публічної адміністрації. У досліджуваній категорії публічно-правових спорів предметом виступають лише рішення уповноважених суб'єктів бюджетно-правових відносин. Загально прийнято рішення суб'єктів владних повноважень, які можуть бути оскаржені в адміністративному суді, поділяти на нормативно-правові, індивідуальні та змішані акти. Індивідуальні акти розглядаються як правові акти, які стосуються конкретних осіб, їхніх прав та обов'язків, мають правозастосовний характер, відіграють роль юридичних фактів, з якими пов'язуються виникнення, зміна та припинення конкретних правовідносин [34, с. 270] та які містять точно визначені й персоніфіковані юридичні приписи [35, с. 283]. Індивідуальний правовий акт суб'єктів владних повноважень як самостійний предмет оскарження в адміністративному судочинстві має такі ознаки: 1) спрямований на вирішення конкретної справи, стосується визначеної особи (осіб); 2) прийнятий органом публічної влади, який наділений відповідними публічно-владними повноваженнями; 3) є юридичним фактом, тобто на його основі можуть виникати, змінюватись та припинятись конкретні правовідносини [22, с. 14]. Рішення про застосування заходів впливу за порушення бюджетного законодавства вважається індивідуальним правовим актом [36, с. 244].

Застосування різних заходів впливу оформлюється різними за суттю та формою рішеннями. Зупинення операцій з бюджетними коштами та

призупинення бюджетних асигнувань, застосоване місцевим фінансовим органом, оформлюється розпорядженнями, форма яких визначена на підзаконному нормативно-правовому рівні (п. 2 Порядку зупинення операцій з бюджетними коштами, затверджений постановою Кабінету Міністрів України від 19 січня 2011 року № 21 [37], п. 3 Порядку призупинення бюджетних асигнувань, затверджений наказом Міністерства фінансів України від 15 травня 2002 року № 319 [38]). Якщо ж рішення про призупинення бюджетних асигнувань приймає Міністерство фінансів України, то воно оформляється наказом. Повернення бюджетних коштів оформляється вимогою до розпорядника бюджетних коштів про повернення до відповідного бюджету використаної ним не за цільовим призначенням суми субвенції або вимогою до одержувача бюджетних коштів про повернення бюджетних коштів до відповідного бюджету в сумі, що використана ним не за цільовим призначенням (п. 3 Порядку повернення бюджетних коштів до відповідного бюджету в разі їх нецільового використання, затверджений постановою Кабінету Міністрів України від 22 грудня 2010 року № 1163 [39]). Форми таких вимог визначено на рівні відомчого нормативно-правового акта [40].

Нормативно-правові акти, що регламентують порядок застосування зменшення бюджетних асигнувань (п. 5 Порядку зменшення бюджетних асигнувань розпорядникам бюджетних коштів, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 17 березня 2011 року № 255 [41]) та застосування безспірного вилучення коштів (п. 4 Порядку безспірного вилучення коштів з місцевих бюджетів, витрачених на здійснення видатків, кредитування місцевого бюджету, які мають проводитися з іншого бюджету, затверджений постановою Кабінету Міністрів України від 26 березня 2003 року № 386 [42]) ні окремої назви, ні форми відповідних рішень не містять. Деяко схожа ситуація і з регулюванням форми рішення про винесення попередження про неналежне виконання бюджетного законодавства з вимогою щодо усунення порушення бюджетного

законодавства. У п. 2.4 Методичних рекомендацій щодо порядку застосування органами Державної казначейської служби України заходів впливу за порушення бюджетного законодавства (затверджені наказом Державної казначейської служби України від 29 грудня 2012 року № 394) [43] вказано, що, виявивши факт порушення бюджетного законодавства, посадова особа органу Державної казначейської служби складає у довільній письмовій формі попередження. Однак така форма повинна містити суть порушення бюджетного законодавства; посилання на норми нормативно-правових актів, які порушено та є підставою для складання попередження; термін усунення порушення бюджетного законодавства та інші дані.

Окремо варто відзначити форму рішення щодо зупинення дії рішення про місцевий бюджет. Таке рішення приймає адміністративний суд у формі ухвали про вжиття заходів забезпечення адміністративного позову в порядку ст. 117 КАС України. Відповідно його оскарження зумовлює ініціювання відразу ж процедури апеляційного провадження в адміністративному судочинстві.

Тож предметом публічно-правового спору щодо законності застосування заходів впливу за порушення бюджетного законодавства є лише рішення відповідних суб'єктів владних повноважень.

Отже, *адміністративною справою про оскарження рішень про застосування заходів впливу за порушення бюджетного законодавства* варто вважати переданий на вирішення адміністративного суду публічно-правовий спір у сфері бюджетно-деліктних відносин, предметом якого є індивідуальний правовий акт органу бюджетного контролю, головного розпорядника бюджетних коштів або суду про зупинення операцій з бюджетними коштами, призупинення бюджетних асигнувань, повернення бюджетних коштів, зменшення бюджетних асигнувань, безспірне вилучення коштів, попередження про неналежне виконання бюджетного законодавства з вимогою усунути порушення бюджетного законодавства, зупинити дію рішення про місцевий бюджет.

Змістовні характеристики адміністративних справ про оскарження рішень щодо застосування заходів впливу за порушення бюджетного законодавства також містять і класифікаційні ознаки. На основі класифікації публічно-правових спорів визначається спеціалізація суддів (судових палат) адміністративних судів з розгляду справ, розподіляються справи між судьями, ведеться звітність судів про судовий розгляд справ, здійснюється систематизація й узагальнення судової практики, визначаються навантаження на суддів та складність справ, спеціалізація суддів з надання методичної допомоги судьям судів нижчого рівня тощо [22, с. 11].

У наукових дослідженнях наводяться різні критерії класифікації публічно-правових спорів, які належать до компетенції адміністративних судів. Так, публічно-правові спори поділяють за предметом оскарження, видом суб'єкта владних повноважень – сторони судового процесу, змістом публічно-правових відносин, з яких виник спір [22, с. 11; 11, с. 143], за суб'єктом звернення (ініціатором спору) [44, с. 14], за статусом суб'єкта владних повноважень [21, с. 138] тощо. При цьому обов'язково береться до уваги розподіл категорій публічно-правових спорів, визначений у ст. 17 КАС України. Так, юрисдикція адміністративних судів поширюється на такі публічно-правові спори: 1) 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; 2) спори з приводу прийняття громадян на публічну службу, її проходження, звільнення з публічної служби; 3) спори між суб'єктами владних повноважень з приводу реалізації їхньої компетенції у сфері управління, зокрема делегованих повноважень; 4) спори, що виникають з приводу укладання, виконання, припинення, скасування чи визнання нечинними адміністративних договорів; 5) спори за зверненням суб'єкта владних повноважень у випадках, встановлених Конституцією та законами України; 6) спори щодо правовідносин, пов'язаних з виборчим процесом чи процесом референдуму; 7) спори фізичних чи юридичних осіб із розпорядником

публічної інформації щодо оскарження його рішень, дій чи бездіяльності у частині доступу до публічної інформації; 8) спори фізичних чи юридичних осіб щодо оскарження рішень, дій або бездіяльності замовника у правовідносинах, що виникли на підставі Закону України «Про особливості здійснення закупівель товарів, робіт і послуг для гарантованого забезпечення потреб оборони», за винятком спорів, пов'язаних з укладенням договору з переможцем переговорної процедури закупівлі, а також зміною, розірванням і виконанням договорів про закупівлю.

Публічно-правові спори про оскарження рішень щодо застосування заходів впливу за порушення бюджетного законодавства належать до першої категорії спорів, юрисдикція адміністративних судів щодо розгляду яких, як неодноразово було відзначено в наукових дослідженнях, і є основою адміністративного судочинства, тобто відображає його сутність та мету створення судів [45, с. 33; 46, с. 96].

З погляду практичної значущості, найбільше уваги заслуговує класифікація публічно-правових спорів залежно від юридичного змісту спірних відносин. Саме цей критерій було використано як основний під час створення Класифікатора категорій адміністративних справ, затвердженого рішенням Ради суддів адміністративних судів України від 31 жовтня 2013 р. [47]. Згідно із цим рішенням адміністративні справи поділено на 14 категорій: 1) справи зі спорів з приводу забезпечення реалізації громадянами права голосу на виборах і референдумах; 2) справи зі спорів з приводу забезпечення реалізації конституційних прав особи, а також реалізації статусу депутата представницького органу влади, організації діяльності цих органів; 3) справи зі спорів з приводу забезпечення громадського порядку та безпеки, національної безпеки та оборони України; 4) справи зі спорів з приводу реалізації державної політики у сфері освіти, науки, культури та спорту; 5) справи зі спорів з приводу реалізації державної політики у сфері економіки; 6) справи зі спорів з приводу забезпечення сталого розвитку населених пунктів та землекористування;

7) справи зі спорів з приводу охорони навколишнього природного середовища; 8) справи зі спорів з приводу адміністрування податків, зборів, платежів, а також контролю за дотриманням вимог податкового законодавства; 9) справи зі спорів з приводу реалізації публічної фінансової політики; 10) справи зі спорів з приводу реалізації публічної політики у сферах праці, зайнятості населення і соціального захисту громадян та спорів у сфері публічної житлової політики; 11) справи зі спорів з приводу забезпечення юстиції; 12) справи зі спорів з відносин публічної служби; 13) справи зі спорів щодо оскарження актів, дій чи бездіяльності Верховної Ради України, Президента України, Вищої ради юстиції, Вищої кваліфікаційної комісії суддів України, а також справи про дострокове припинення повноважень народного депутата України; 14) інші справи. Більшість цих категорій поділена на підкатегорії.

Адміністративні справи про оскарження рішень щодо застосування заходів впливу за порушення бюджетного законодавства віднесені до категорії № 9 – справи зі спорів з приводу реалізації публічної фінансової політики. Ця категорія охоплює спори у сфері: валютного регулювання і валютного контролю; грошового обігу та розрахунків; бюджетної системи та бюджетного процесу, державного боргу; державного регулювання ринків фінансових послуг; процедур здійснення контролю Рахунковою палатою, державного фінансового контролю, внутрішньої контрольно-ревізійної роботи. Така класифікація адміністративних справ зумовлює деякі труднощі у правозастосовній практиці адміністративних судів щодо віднесення конкретної справи про оскарження рішень про застосування заходів впливу за порушення бюджетного законодавства до підкатегорії – спори у сфері бюджетної системи та бюджетного процесу, державного боргу чи до підкатегорії – спори у сфері процедур здійснення контролю Рахунковою палатою, державного фінансового контролю, внутрішньої контрольно-ревізійної роботи.

Так, Запорізький окружний адміністративний суд справу за позовом Запорізького багатoproфільного ліцею № 99 Запорізької міської ради до

Державної фінансової інспекції в Запорізькій області про визнання незаконними та скасування розпорядження про зупинення операцій з бюджетними коштами від 22 січня 2016 р. № 9 та попередження про неналежне виконання бюджетного законодавства відніс до спорів у сфері процедур здійснення контролю Рахунковою палатою, державного фінансового контролю, внутрішньої контрольно-ревізійної роботи [48]. У той же час Київський апеляційний адміністративний суд справу за позовом Комунального некомерційного підприємства «Друга Черкаська міська поліклініка «Черкаської міської ради» до Державної фінансової інспекції в Черкаській області про визнання протиправним і скасування пунктів листавимоги про зменшення бюджетних асигнувань та попередження відніс до спорів у сфері бюджетної системи та бюджетного процесу, державного боргу [49]. До цієї ж підкатегорії справ віднесені Херсонським окружним адміністративним судом справи за позовом Державної фінансової інспекції в Херсонській області до Управління Північно-Кримського каналу про зобов'язання виконати п. 2–5 вимоги про усунення порушень, зокрема й щодо зменшення бюджетних асигнувань [50]. Однак Дніпропетровський апеляційний адміністративний суд справу за позовом Державної фінансової інспекції в Дніпропетровській області до Військової частини 3054 Національної гвардії України про стягнення коштів (зокрема й за рахунок зменшення бюджетних асигнувань) відніс до спорів у сфері процедур здійснення контролю Рахунковою палатою, державного фінансового контролю, внутрішньої контрольно-ревізійної роботи [51].

Отже, різні адміністративні суди спори, що виникають внаслідок застосування заходів впливу за порушення бюджетного законодавства (подекуди тих самих заходів – попередження про неналежне виконання бюджетного законодавства, зменшення бюджетних асигнувань), відносять до різних підкатегорій справ зі спорів з приводу реалізації публічної фінансової політики. Така ситуація не сприяє виконанню основних завдань, які зумовили створення Класифікатора категорій адміністративних справ –

досягнути єдиних критеріїв класифікації публічно-правових спорів для забезпечення належної організації адміністративного судочинства. Тому видається доцільним у Методичних роз'ясненнях щодо застосування Класифікатора категорій адміністративних справ чітко визначити належність адміністративних справ про оскарження рішення щодо застосування заходів впливу за порушення бюджетного законодавства до підкатегорії «спори у сфері бюджетної системи та бюджетного процесу, державного боргу».

1.2 Застосування заходів впливу за порушення бюджетного законодавства як предмет оскарження в адміністративних судах

Відповідно до ч. 3 ст. 2 КАС України у справах щодо оскарження рішень суб'єктів владних повноважень адміністративні суди перевіряють, чи прийняті вони на підставі, у межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України; з використанням повноваження з метою, з якою це повноваження надано; обґрунтовано, тобто з урахуванням усіх обставин, що мають значення для прийняття рішення (вчинення дії); пропорційно, зокрема з дотриманням необхідного балансу між будь-якими несприятливими наслідками для прав, свобод та інтересів особи і цілями, на досягнення яких спрямоване це рішення тощо. У зв'язку із цим у справах про оскарження рішення про застосування заходів впливу за порушення бюджетного законодавства важливо дослідити правові норми, що визначають повноваження та порядок застосування таких примусових заходів.

Проблеми фінансово-правової відповідальності у бюджетних відносинах та її законодавче закріплення у вигляді заходів впливу за порушення бюджетного законодавства викликають достатній інтерес у наукових колах [52–59]. За різноманітності підходів щодо змісту та

юридичної природи цих заходів науковці одноставні щодо доцільності їх дослідження на підставі норм БК України. Стаття 117 БК України передбачає можливість застосування до порушників бюджетного законодавства таких заходів впливу:

- 1) попередження про неналежне виконання бюджетного законодавства з вимогою щодо усунення порушення бюджетного законодавства;
- 2) зупинення операцій з бюджетними коштами;
- 3) призупинення бюджетних асигнувань;
- 4) зменшення бюджетних асигнувань;
- 5) повернення бюджетних коштів до відповідного бюджету;
- 6) зупинення дії рішення про місцевий бюджет;
- 7) безспірне вилучення коштів з місцевих бюджетів.

Бюджетний кодекс України містить перелік примусових заходів, розкриває суть окремих з них, а також наводить підстави (склади бюджетних деліктів) для застосування заходів впливу за порушення бюджетного законодавства. При цьому перелік цих примусових заходів не вважається вичерпним, оскільки в п. 8 ч. 1 цієї статті БК України відзначено, що можливе застосування й інших заходів впливу, які можуть бути визначені законом про Державний бюджет України. У цьому контексті варто підтримати думку окремих науковців щодо доцільності саме в Бюджетному кодексі України передбачити всі заходи впливу за порушення бюджетного законодавства, оскільки це базовий нормативно-правовий акт бюджетного права, а закон України про Державний бюджет на відповідний рік визначає основні фінансові параметри економічного розвитку держави [60, с. 23].

Також невичерпним є й перелік порушень бюджетного законодавства відповідно до ст. 116 БК України. Недостатньо чітким, на наш погляд, є закріплений у ч. 2 ст. 118 БК України розподіл повноважень юрисдикційних суб'єктів щодо застосування заходів впливу за бюджетні делікти. Так, рішення про застосування заходів впливу за порушення бюджетного

законодавства, визначених п. 2–5 і 7 ч. 1 ст. 117 БК України, приймається Міністерством фінансів України, органами Казначейства України, органами державного фінансового контролю, місцевими фінансовими органами, головними розпорядниками бюджетних коштів у межах встановлених їм повноважень. А для визначення того, який із зазначених суб'єктів ухвалює рішення, наприклад, про зменшення бюджетних асигнувань, потрібно керуватися підзаконними нормативно-правовими актами. Тобто на законодавчому рівні (у нормах глави 18 «Відповідальність та заходи впливу за вчинені порушення бюджетного законодавства» БК України) питання обсягу й розмежування повноважень суб'єктів бюджетного контролю щодо притягнення осіб до фінансово-правової відповідальності за порушення бюджетного законодавства не отримали належного правового регулювання. Також потребують детальнішої регламентації на рівні законодавчого акта питання оскарження застосування заходів впливу за порушення бюджетного законодавства в адміністративному та судовому порядку, оскільки в БК України міститься лише вказівка на можливість такого оскарження, строк та його правові наслідки.

Серед заходів впливу найбільшим профілактичним потенціалом вирізняється попередження про неналежне виконання бюджетного законодавства з вимогою усунути порушення [61, с. 218]. Такий захід можуть застосовувати учасники бюджетного процесу, уповноважені БК України на здійснення контролю за дотриманням бюджетного законодавства (Рахункова палата України, Міністерство фінансів України та місцеві фінансові органи, Державна казначейська служба України, Державна аудиторська служба України (далі – Держаудитслужба), місцеві ради та інші суб'єкти, уповноважені нормами глави 17 БК України). Також головні розпорядники бюджетних коштів та розпорядники нижчого рівня, які мають свою мережу розпорядників та одержувачів, здійснюють контроль щодо відповідних суб'єктів бюджетного процесу [62, с. 246]. Основною метою винесення попередження про неналежне виконання бюджетного законодавства з

вимогою усунути порушення бюджетного законодавства вважають попередження (превенцію) бюджетних деліктів [63, с. 33], запобігання настання негативних наслідків, захист державних інтересів. Застосування цього заходу попереджає можливе (ймовірне) настання негативних наслідків, зокрема за недотримання додатково встановлених обмежень, настання обставин, що створюють загрозу для державних інтересів [64, с. 72].

У п. 1 ч. 1 ст. 117 БК України передбачено, що попередження про неналежне виконання бюджетного законодавства з вимогою щодо усунення порушення бюджетного законодавства застосовується в усіх випадках виявлення порушень бюджетного законодавства. У ст. 116 БК України наведено перелік таких порушень – від включення недостовірних даних до бюджетних запитів (перша стадія бюджетного процесу) до невідповідності даних, наведених у фінансовій і бюджетній звітності бюджетних установ, даним бухгалтерського обліку (заклучна стадія бюджетного процесу). Така норма прийнята для реалізації принципу законності, відповідно до якого фінансово-правова відповідальність за вчинення проступку у бюджетній сфері настає лише за діяння, передбачені законом [65, с. 142]. Однак під час застосування цього заходу впливу потрібно враховувати наявність законодавчо визначених повноважень суб'єктів бюджетного контролю. У цьому контексті варто наголосити на позитивній практиці Державної казначейської служби України, в наказі якої чітко визначено порушення, за які виносяться попередження. Так, попередження про неналежне виконання бюджетного законодавства з вимогою щодо усунення порушення бюджетного законодавства застосовується у випадках виявлення порушень бюджетного законодавства розпорядниками (одержувачами) бюджетних коштів, зокрема:

- порушення термінів надання реєстраційної картки розпорядниками бюджетних коштів (одержувачами бюджетних коштів) та змін до неї;
- порушення термінів надання мережі розпорядників та одержувачів бюджетних коштів та реєстрів змін;

– порушення порядку відкриття або закриття рахунків розпорядниками та одержувачами бюджетних коштів;

– порушення термінів надання розподілів показників зведених кошторисів та інших документів, що застосовуються в процесі виконання бюджету, в розрізі розпорядників нижчого рівня та одержувачів бюджетних коштів та реєстрів змін до них (пізніше 3 робочих днів після отримання витягів з розпису державного або місцевих бюджетів та довідок про зміни до розпису державного або місцевих бюджетів);

– порушення вимог законодавства при наданні кошторисів та інших документів, що застосовуються в процесі виконання бюджету, а саме, порушення термінів подання затверджених кошторисів та інших документів, що застосовуються в процесі виконання бюджету та змін до них; порушення порядку оформлення кошторисів та інших документів, що застосовуються в процесі виконання бюджету; невідповідність показників, затверджених у кошторисах та інших документах, що застосовуються в процесі виконання бюджету, даним розпису; невключення обсягів видатків і наданих кредитів, здійснених згідно з тимчасовими кошторисами та іншими документами, що застосовуються в процесі виконання бюджету, у річних кошторисах та інших документах, що застосовуються в процесі виконання бюджету;

– порушення порядку реєстрації бюджетних зобов'язань, бюджетних фінансових зобов'язань та проведення платежів;

– здійснення видатків на утримання бюджетної установи одночасно з різних бюджетів всупереч БК України, закону про Державний бюджет України, постанов Кабінету Міністрів України;

– порушення вимог щодо подання до органів Казначейства фінансової і бюджетної звітності, а саме, порушення порядку або термінів подання до органів Казначейства фінансової і бюджетної звітності, а також подання такої звітності у неповному обсязі; невідповідність даних, наведених у фінансовій та бюджетній звітності, відповідним даним

бухгалтерського обліку органів Казначейства, крім випадків, передбачених нормативно-правовими актами;

– недотримання обмежень, які визначені бюджетним законодавством;

– інші випадки порушення бюджетного законодавства учасником бюджетного процесу.

У день виявлення факту порушення бюджетного законодавства або не пізніше наступного робочого дня посадова особа органу Казначейства складає у довільній письмовій формі попередження. Таке попередження складає та візує посадова особа органу Казначейства, яка виявила факт порушення бюджетного законодавства, та підписує керівник (заступник керівника) органу Казначейства. Попередження реєструються в Журналі реєстрації попереджень про неналежне виконання бюджетного законодавства [43].

Виявлені порушення бюджетного законодавства мають бути усунені в строк до 30 календарних днів. У разі неусунення порушення бюджетного законодавства у термін, встановлений у попередженні, посадова особа органу Казначейства складає протокол про порушення бюджетного законодавства у двох примірниках [43]. Такі приписи підтверджують думку, що заходи впливу за порушення бюджетного законодавства спрямовані, передусім, на примусове виконання обов'язків учасників бюджетних правовідносин, а не на притягнення до юридичної відповідальності [66, с. 186].

Загалом протокол про порушення бюджетного законодавства є підставою застосування й інших заходів впливу. У справах про оскарження рішень про застосування заходів впливу за порушення бюджетного законодавства «правомірність протоколу про порушення бюджетного законодавства... є предметом судового розгляду» [67]. Відповідно до Порядку складання Протоколу про порушення бюджетного законодавства та форми Протоколу про порушення бюджетного законодавства (затверджений

наказом Міністерства фінансів України від 15 листопада 2010 року № 1370) [68], протокол про порушення бюджетного законодавства вважається документом, який засвідчує факт порушення учасниками бюджетного процесу встановлених БК України чи іншим бюджетним законодавством норм щодо складання, розгляду, затвердження, внесення змін, виконання бюджету та звітування про його виконання. Протокол складають посадові особи Міністерства фінансів України, органів Державної казначейської служби України, органів Державної аудиторської служби України, місцевих фінансових органів, зокрема Міністерства фінансів Автономної Республіки Крим, які, згідно із законодавством, уповноважені здійснювати контроль за дотриманням бюджетного законодавства. За загальним правилом, якщо бюджетне правопорушення зафіксовано в акті ревізії, то протоколу не складають.

Протокол складають у двох примірниках, підписують його посадова особа, яка його склала, та керівник відповідного органу бюджетного контролю, реєструють у день складання. Перший примірник протоколу залишається в матеріалах справи суб'єкта бюджетного контролю, а другий передається на строк до двох робочих днів з дня отримання для викладу пояснень та підписання керівником органу, установи, організації, підприємства, де вчинене порушення бюджетного законодавства.

Оригінал другого примірника протоколу після його повернення або першого примірника у разі неповернення оригіналу другого примірника протягом трьох робочих днів розглядається відповідним уповноваженим органом, а саме:

– якщо протокол складено посадовою особою міжрегіонального територіального органу Державної аудиторської служби України, посадовою особою Держаудитслужби – розглядається відповідним органом, де складено протокол;

– якщо протокол складено посадовою особою органу Казначейства – розглядається відповідним органом, де складено протокол;

– якщо протокол складено посадовою особою фінансового органу виконкому міської ради чи ради міста обласного (республіканського Автономної Республіки Крим) значення, посадовою особою фінансового органу районної державної адміністрації, посадовою особою Міністерства фінансів Автономної Республіки Крим, фінансового органу обласної, Київської чи Севастопольської міської державної адміністрації, посадовою особою Міністерства фінансів України – розглядається відповідним фінансовим органом, де складено протокол.

Зупинення операцій з бюджетними коштами застосовується за вчинення 28 видів порушення бюджетного законодавства, які охоплюють більшість стадій бюджетного процесу. Йдеться, зокрема, про порушення встановлених термінів подання бюджетних запитів або їх неподання (стадія складання проектів бюджетів); взяття зобов'язань без відповідних бюджетних асигнувань або з перевищенням повноважень, встановлених БК України чи законом про Державний бюджет України (стадія виконання бюджету); внесення недостовірних даних до звітів про виконання державного бюджету (місцевого бюджету), річного звіту про виконання закону про Державний бюджет України (рішення про місцевий бюджет), а також порушення порядку та термінів подання таких звітів (стадія підготовки та розгляду звіту про виконання бюджету і прийняття рішення щодо нього) [26, с. 80]. Порядок зупинення операцій з бюджетними коштами, затверджений постановою Кабінету Міністрів України від 19 січня 2011 року № 21 [37] визначає механізм застосування Мінфіном, органами Державної казначейської служби, Держаудитслужби, місцевими фінансовими органами, головними розпорядниками бюджетних коштів у межах наданих їм повноважень до розпорядників (одержувачів) бюджетних коштів цей примусовий захід. Цей захід впливу використовують, передусім, для припинення порушень бюджетного законодавства [63, с. 33], а наслідком його застосування є тимчасове обмеження грошового характеру [69, с. 146].

Зупинення операцій з бюджетними коштами полягає в зупиненні будь-яких операцій із здійснення платежів з рахунків розпорядників або одержувачів, окрім випадків, визначених нормативно-правовими актами. До таких випадків віднесено операції, що безпосередньо впливають або на функціонування відповідного бюджету, або самої бюджетної установи (господарської організації). Так, зупиненню підлягають будь-які операції, за винятком: сплати податків, зборів (обов'язкових платежів) і єдиного внеску на загальнообов'язкове державне соціальне страхування; виконання рішень органів, яким, відповідно до закону, надано право стягнення коштів; здійснення захищених видатків. Цей захід впливу виконується шляхом повернення без виконання органом Державної казначейської служби розпоряднику або одержувачу платіжних доручень, поданих для здійснення платежів з рахунків, на яких зупинені операції з бюджетними коштами. При цьому реєстрація бюджетних зобов'язань розпорядників (одержувачів) проводиться в установленому законодавством порядку без врахування застосування зупинення операцій з бюджетними коштами.

На підставі протоколу про порушення бюджетного законодавства або акта ревізії уповноважений орган приймає протягом трьох робочих днів з дня його надходження розпорядження про зупинення операцій з бюджетними коштами. У разі прийняття уповноваженим органом розпорядження про зупинення операцій зупиненню підлягають операції з бюджетними коштами на рахунках розпорядників або одержувачів за бюджетною програмою (кодом тимчасової класифікації видатків та кредитування місцевих бюджетів), за якою виявлено порушення вимог бюджетного законодавства.

Розпорядження про зупинення операцій складається в чотирьох примірниках (у разі, коли його прийняв орган Державної казначейської служби, – у трьох), кожний з яких підписує керівник (заступник керівника) уповноваженого органу, скріплюється печаткою та реєструється в установленому порядку. Розпорядження про зупинення операцій

надсилається не пізніше робочого дня, що настає за днем його реєстрації уповноваженим органом, рекомендованим листом з повідомленням про вручення або подається особисто під розписку уповноваженій особі: органу Державної казначейської служби, у якому відкрито рахунки розпорядника (одержувача), що порушив вимоги бюджетного законодавства; розпорядника (одержувача), що порушив вимоги бюджетного законодавства; відповідного розпорядника бюджетних коштів вищого рівня або фінансового органу (у разі зупинення операцій з коштами місцевого бюджету). Один примірник такого розпорядження залишається в уповноваженому органі.

Відповідно до п. 14 Порядку зупинення операцій з бюджетними коштами відновлення операцій з бюджетними коштами не позбавляє уповноважених органів права повторного застосування такого заходу впливу за порушення вимог бюджетного законодавства, як зупинення операцій з бюджетними коштами, до тих же розпорядників або одержувачів у разі неусунення або вчинення зазначених порушень у подальшому.

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 в обсязі, що дорівнює 50% асигнувань, затверджених у плані асигнувань розпорядника бюджетних коштів за скороченою економічною класифікацією видатків бюджету та класифікацією кредитування бюджету, шляхом внесення змін до розпису бюджету (кошторису). Як і у випадку зупинення операцій з бюджетними коштами, не всі бюджетні асигнування можливо призупинити. Асигнування, передбачені за захищеними видатками (видатки загального фонду на оплату праці працівників бюджетних установ, оплату комунальних послуг та енергоносіїв, забезпечення продуктами харчування, придбання медикаментів та перев'язувальних матеріалів, фундаментальні дослідження, прикладні наукові та науково-технічні розробки тощо) призупиненню не підлягають.

Порядком призупинення бюджетних асигнувань, затвердженим наказом Міністерства фінансів України від 15 травня 2002 року № 319 [38] визначаються дії Міністерства фінансів України, органів Державної казначейської служби України, органів Державної аудиторської служби України, Міністерства фінансів Автономної Республіки Крим, місцевих фінансових органів, головних розпорядників бюджетних коштів у разі прийняття рішення про застосування цього заходу впливу до розпорядника чи одержувача бюджетних коштів. Як і більшість інших заходів впливу, призупинення бюджетних асигнувань застосовується на підставі протоколу про порушення бюджетного законодавства або акта ревізії, у яких констатовано наявність одного або кількох порушень бюджетних норм. Ці порушення визначено п. 3 ч. 1 ст. 117 та п. 20, 22–29, 38 і 40 ч. 1 ст. 116 БК України. Зокрема, такий захід впливу застосовується за порушення вимог БК України при здійсненні попередньої оплати за товари, роботи та послуги за рахунок бюджетних коштів, а також порушення порядку і термінів здійснення такої оплати; здійснення бюджетними установами запозичень у будь-якій формі або надання бюджетними установами юридичним чи фізичним особам кредитів з бюджету всупереч БК України; нецільового використання бюджетних коштів тощо. Варто звернути увагу на відсутність вичерпного переліку таких порушень, оскільки призупинити бюджетні асигнування розпоряднику чи одержувачу бюджетних коштів можливо й на підставі п. 40 ч. 1 ст. 116 БК України – якщо учасник бюджетного процесу вчинив порушення бюджетного законодавства, яке не визначено в п. 1–39 ч. 1 ст. 116 БК України. У таких випадках певне діяння може бути визнано порушенням бюджетного законодавства в законі України про Державний бюджет на відповідний рік.

Рішення про призупинення бюджетних асигнувань оформляється наказом Міністерства фінансів України або розпорядженням про призупинення бюджетних асигнувань Міністерства фінансів Автономної Республіки Крим, місцевого фінансового органу. Для прийняття такого

рішення нормативно-правовими актами передбачений обов'язок інших суб'єктів бюджетного контролю – органів Державної казначейської служби України, органів Державної аудиторської служби України, головних розпорядників бюджетних коштів надсилати протокол про порушення бюджетного законодавства (акт ревізії) разом з пропозиціями щодо призупинення бюджетних асигнувань до відповідних посадових осіб органів Міністерства фінансів України (залежно від рівня бюджету, стосовно коштів якого допущене порушення). Пропозиції щодо призупинення бюджетних асигнувань, які підписує керівник органу, що встановив порушення бюджетного законодавства, або особа, що його заміщає, повинні містити назву відповідної бюджетної програми (у разі застосування програмно-цільового методу у бюджетному процесі) або коду тимчасової класифікації видатків та кредитування місцевих бюджетів, за якими пропонується призупинити бюджетні асигнування. Разом з пропозиціями потрібно подати копію плану асигнувань розпорядника бюджетних коштів, яким порушено бюджетне законодавство, та копії довідок про внесення змін до нього.

Бюджетні асигнування призупиняються з першого числа місяця, наступного за датою прийняття рішення про призупинення бюджетних асигнувань.

У п. 12 Порядку призупинення бюджетних асигнувань передбачено, що у разі невжиття заходів щодо усунення порушення бюджетного законодавства розпорядником чи одержувачем бюджетних коштів у терміни, встановлені у рішенні про призупинення бюджетних асигнувань, керівник органу, що прийняв таке рішення, має право на повторне застосування цього заходу впливу до того ж розпорядника чи одержувача бюджетних коштів. Однак, на підставі аналізу практики адміністративних судів, варто відзначити певні проблеми щодо застосування цієї норми. Оскільки суди тлумачать п. 3 ч. 1 ст. 117 БК України як такий, що встановлює максимальний строк, на який може бути застосовано призупинення бюджетних асигнувань за одне і те саме правопорушення –

90 днів у межах бюджетного періоду (тобто 90 днів на рік), то в багатьох випадках немає можливості повторного призупинення бюджетних асигнувань. За таких умов суди констатують, що Порядок призупинення бюджетних асигнувань та Бюджетний кодекс України по-різному регулюють правовідносини, пов'язані із застосуванням заходів впливу за порушення бюджетного законодавства. При цьому положення Порядку щодо «повторного» застосування заходів впливу не ґрунтуються на БК України, оскільки БК України такого не передбачає, та прямо суперечать ст. 117 БК України щодо максимальних строків призупинення асигнувань в межах одного бюджетного періоду [70].

Відповідно до п. 4 ч. 1 ст. 117 БК України зменшення бюджетних асигнувань передбачає позбавлення повноважень на взяття бюджетного зобов'язання на відповідну суму на строк до завершення поточного бюджетного періоду шляхом внесення змін до розпису бюджету (кошторису) та в разі необхідності внесення подальших змін до закону про Державний бюджет України (рішення про місцевий бюджет). На відміну від розглянутих вище заходів впливу за порушення бюджетного законодавства зменшення бюджетних асигнувань має певні обмеження і щодо суб'єктного складу, і щодо підстав застосування. Такий примусовий захід може бути застосований лише до розпорядника бюджетних коштів (бюджетної установи) та тільки у випадку вчинення таких порушень бюджетного законодавства: 1) нецільове використання бюджетних коштів; 2) здійснення видатків бюджету чи надання кредитів з бюджету без встановлених бюджетних призначень або з їх перевищенням всупереч БК України чи закону про Державний бюджет України на відповідний рік (зобов'язання, узяті без відповідних бюджетних асигнувань або з перевищенням повноважень не вважаються бюджетними і не підлягають оплаті за рахунок бюджетних коштів [71, с 34]); 3) здійснення видатків на утримання бюджетної установи одночасно з різних бюджетів всупереч БК України чи закону про Державний бюджет України на відповідний рік. Обмежено й

суму, на яку можливе зменшення бюджетних асигнувань – сума нецільового використання, сума видатків (кредитів), здійснених з порушеннями, сума бюджетних коштів, використаних бюджетною установою з іншого бюджету, ніж той, з якого вона утримується.

Відповідно до Порядку зменшення бюджетних асигнувань розпорядникам бюджетних коштів, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 17 березня 2011 року № 255 [41], рішення про зменшення бюджетних асигнувань головному розпоряднику коштів державного бюджету приймає Міністр фінансів України, головному розпоряднику коштів місцевого бюджету – керівник місцевого фінансового органу, розпоряднику бюджетних коштів нижчого рівня – головний розпорядник коштів відповідного бюджету. Міністр фінансів (керівник місцевого фінансового органу, головний розпорядник коштів відповідного бюджету) протягом п'яти робочих днів після надходження документів, у яких зафіксовано відповідні порушення бюджетного законодавства, приймає рішення про зменшення бюджетних асигнувань у поточному бюджетному періоді розпоряднику бюджетних коштів, який порушив бюджетне законодавство.

Рішення про зменшення бюджетних асигнувань приймається за кодами економічної класифікації видатків бюджету та класифікації кредитування бюджету і відповідною бюджетною програмою (кодами тимчасової класифікації видатків та кредитування місцевих бюджетів), за якими встановлено порушення бюджетного законодавства, крім бюджетних асигнувань за захищеними видатками відповідного бюджету. У разі встановлення фактів вчинення порушень бюджетного законодавства за захищеними видатками бюджету а також, якщо на момент прийняття рішення обсяг невикористаних бюджетних асигнувань за відповідними кодами економічної класифікації видатків (кредитування) бюджету та бюджетною програмою недостатній для зменшення бюджетних асигнувань, рішення про зменшення бюджетних асигнувань

приймається за іншими кодами економічної класифікації видатків бюджету та класифікації кредитування бюджету за такою чи іншою бюджетною програмою (кодами тимчасової класифікації видатків та кредитування місцевих бюджетів). У разі встановлення факту порушення бюджетного законодавства за спеціальним фондом відповідного бюджету рішення про зменшення бюджетних асигнувань приймається за загальним фондом. Якщо розпорядник бюджетних коштів утримується виключно за рахунок коштів спеціального фонду відповідного бюджету, то рішення про зменшення бюджетних асигнувань у такому випадку приймається за бюджетними асигнуваннями спеціального фонду відповідного бюджету [41].

Виконання рішення про зменшення бюджетних асигнувань передбачає позбавлення повноважень на взяття бюджетного зобов'язання на відповідну суму на строк до завершення поточного бюджетного періоду шляхом внесення змін до розпису бюджету (кошторису) в частині фактичного зменшення обсягу бюджетних асигнувань на суму вчиненого порушення бюджетного законодавства. У разі необхідності до помісячного розпису асигнувань відповідного бюджету вносяться зміни шляхом збалансованого за місяцями коригування обсягу асигнувань у поточному бюджетному періоді на наступні місяці до внесення відповідних змін у бюджетні призначення державного чи місцевого бюджету [41].

Повернення бюджетних коштів до відповідного бюджету як захід впливу застосовується лише за один вид порушення бюджетного законодавства – нецільове використання бюджетних коштів. Однак, як слушно відзначає Ю. С. Назар, такий захід впливу в багатьох випадках призводить до значних негативних фінансових наслідків для окремих розпорядників та одержувачів бюджетних коштів, що, своєю чергою, впливає на ефективність виконання ними своїх завдань і функцій у сфері публічно-управлінської діяльності [72, с. 182]. Розпорядники

зобов'язуються повернути кошти, отримані як субвенція (міжбюджетні трансферти для використання на певну мету в порядку, визначеному органом, який прийняв рішення про надання субвенції), а одержувачі – будь-які бюджетні кошти, використані не за цільовим призначенням. На відміну від таких заходів впливу, як попередження про неналежне виконання бюджетного законодавства з вимогою усунути порушення бюджетного законодавства, зупинення операцій з бюджетними коштами, призупинення бюджетних асигнувань, зменшення бюджетних асигнувань, які можуть бути застосовані і на підставі протоколу про порушення бюджетного законодавства, і акта ревізії, Порядок повернення бюджетних коштів до відповідного бюджету в разі їх нецільового використання [39] передбачає єдину підставу – акт ревізії, складений органом, уповноваженим здійснювати контроль за дотриманням бюджетного законодавства.

Протягом 10 робочих днів з дати реєстрації акта ревізії, а в разі наявності заперечень (зауважень) до акта – з дати надання письмового висновку щодо таких заперечень (зауважень), орган бюджетного контролю складає вимогу до розпорядника бюджетних коштів про повернення до відповідного бюджету використаної ним не за цільовим призначенням суми субвенції або вимогу до одержувача бюджетних коштів про повернення бюджетних коштів до відповідного бюджету в сумі, що використана ним не за цільовим призначенням. У вимозі до розпорядника бюджетних коштів обов'язково зазначається його реєстраційний (спеціальний реєстраційний) рахунок, з якого мають бути перераховані кошти, та бюджетний рахунок, на який повинні бути повернені кошти субвенції, використані не за цільовим призначенням. У вимозі до одержувача бюджетних коштів зазначається його рахунок, відкритий в органі Державної казначейської служби. Вимогу підписує керівник або заступник керівника контролюючого органу.

Розпорядник бюджетних коштів, який допустив нецільове використання субвенції, самостійно виконує вимогу протягом 10 робочих днів після її надходження. Якщо таке порушення було встановлено протягом бюджетного періоду, в якому надавалася субвенція, розпорядник бюджетних коштів виконує вимогу за рахунок коштів, отриманих як субвенція. Якщо субвенція за бюджетними призначеннями поточного бюджетного періоду на момент складення акта ревізії повністю використана та якщо зазначене порушення було встановлено після закінчення бюджетного періоду, в якому надавалася субвенція, і в поточному бюджетному періоді субвенція не передбачається, розпорядник бюджетних коштів погоджує з головним розпорядником бюджетних коштів питання про визначення коштів, за рахунок яких буде виконуватися вимога. У разі невиконання розпорядником вимоги у визначений строк орган бюджетного контролю у межах своєї компетенції приймає або ініціює прийняття в установленому порядку рішення про зупинення операцій з бюджетними коштами або призупинення бюджетних асигнувань такому розпоряднику бюджетних коштів на суму субвенції, використаної не за цільовим призначенням, на період до виконання вимоги чи до її скасування.

Оскільки одержувач бюджетних коштів не має статусу бюджетної установи, Порядком повернення бюджетних коштів до відповідного бюджету в разі їх нецільового використання передбачено повноваження органу бюджетного контролю у разі невиконання одержувачем вимоги (протягом 10 робочих днів після її надходження) звернутися до суду щодо стягнення з одержувача бюджетних коштів у дохід відповідного бюджету коштів у сумі, яка була використана ним не за цільовим призначенням. У цьому випадку правозастосовний суб'єкт підзаконним нормативно-правовим актом зобов'язується подати до адміністративного суду засвідчені в установленому порядку копії вимоги та витягу з акта ревізії [39].

Відповідно до п. 6 ч. 1 ст. 117 та п. 7 ч. 1 ст. 116 БК України прийняття рішення про місцевий бюджет з порушенням вимог БК України чи закону про Державний бюджет України (зокрема щодо складання бюджету в частині міжбюджетних трансфертів) зумовлює застосування такого заходу впливу за порушення бюджетного законодавства, як зупинення дії рішення про місцевий бюджет. Цей захід впливу порівняно з іншими характеризується специфічною процедурою застосування – клопотання про зупинення дії рішення про місцевий бюджет подають суб'єкти, наділені БК України повноваженнями щодо контролю за бюджетним законодавством, однак саме рішення приймає суд. Відповідно до ст. 122 БК України у разі порушення вимог законодавства щодо складання відповідного бюджету в частині міжбюджетних трансфертів надається право Кабінету Міністрів України протягом місяця з дня набуття чинності рішення про бюджет Автономної Республіки Крим, обласний бюджет, бюджети міст Києва та Севастополя, а Голові Ради міністрів Автономної Республіки Крим, голові обласної, Київської та Севастопольської міських державних адміністрацій протягом місяця з дня набуття чинності рішення про районний, міський (міста республіканського Автономної Республіки Крим та обласного значення), районний у містах Києві та Севастополі бюджети та бюджети об'єднаних територіальних громад, що створюються згідно із законом та перспективним планом формування територій громад, звернутися до суду з одночасним клопотанням про невідкладне зупинення дії рішення про відповідний місцевий бюджет до закінчення судового розгляду справи.

Такі ж повноваження надані законодавством і у сфері контролю за правомірністю складання бюджетів місцевого самоврядування. У разі порушення вимог щодо складання бюджету згідно з БК України, законом про Державний бюджет України чи рішенням районної, міської (міста республіканського Автономної Республіки Крим та обласного значення) ради про бюджет в частині міжбюджетних трансфертів голові районної

державної адміністрації, голові виконавчого органу міської (міста республіканського Автономної Республіки Крим та обласного значення) ради надається право протягом місяця з дня набуття чинності рішення про міський (міст районного значення), сільський, селищний та районний у місті бюджети звернутися до суду з одночасним клопотанням про невідкладне зупинення дії рішення про відповідний місцевий бюджет до закінчення судового розгляду справи.

Зупинення дії рішення про місцевий бюджет, призупинення бюджетних асигнувань не мають наслідком застосування штрафу чи пені, а лише можуть забезпечувати застосування інших заходів юридичної відповідальності, хоча і впливають на економічний стан правопорушника [73, с. 160]. Як слушно із цього приводу відзначає І. М. Проць, за своєю суттю зупинення дії рішення про місцевий бюджет схоже на один із заходів забезпечення адміністративного позову, передбачений ч. 3 ст. 117 КАС України – зупинення дії рішення суб'єкта владних повноважень. Отже, зупинення дії рішення про місцевий бюджет як захід впливу виконує, передусім, забезпечувальну функцію фінансово-правової відповідальності [26, с. 102].

Безспірно вилучення коштів з місцевих бюджетів як захід впливу застосовується за порушення бюджетного законодавства, визначене п. 28 ч. 1 ст. 116 БК України, – здійснення видатків, кредитування місцевого бюджету, які відповідно до БК України мають проводитися з іншого бюджету.

Відповідно до п. 7 ч. 1 ст. 117 БК України безспірно вилучення коштів з місцевих бюджетів передбачає стягнення органами Державної казначейської служби України коштів з місцевих бюджетів до державного бюджету, зокрема й за рахунок зменшення обсягу трансфертів (базової дотації) місцевим бюджетам на відповідну суму. Кошти, стягнуті органами Державної казначейської служби України з місцевих бюджетів, спрямовуються в дохід загального фонду державного бюджету. Єдиним

порушенням бюджетного законодавства, за вчинення якого застосовується цей захід впливу, є здійснення видатків, кредитування місцевого бюджету, які відповідно до БК України мають проводитися з іншого бюджету. Порядком безспірною вилучення коштів з місцевих бюджетів, витрачених на здійснення видатків, кредитування місцевого бюджету, які мають проводитися з іншого бюджету (затверджений постановою Кабінету Міністрів України від 26 березня 2003 року № 386) [42] передбачає, що безспірне вилучення не застосовується, коли такі видатки здійснюються за рішенням відповідної місцевої ради за рахунок вільного залишку бюджетних коштів або перевиконання дохідної частини загального фонду місцевого бюджету за умови відсутності заборгованості такого бюджету за захищеними статтями видатків протягом року на будь-яку дату.

Рішення про застосування безспірною вилучення коштів на підставі отриманих від органів бюджетного контролю документів (протоколу про порушення бюджетного законодавства або акта ревізії) приймає Міністр фінансів України. Таке рішення приймається шляхом стягнення коштів з місцевих бюджетів до державного бюджету або зменшення обсягу трансфертів (дотації вирівнювання) місцевим бюджетам на відповідну суму.

Рішення доводиться до Державної казначейської служби, відповідного місцевого органу виконавчої влади або органу місцевого самоврядування та відповідного фінансового органу, а також державного органу, уповноваженого на здійснення контролю за дотриманням бюджетного законодавства. Державна казначейська служба, своєю чергою, доводить зазначене рішення територіальному органу Державної казначейської служби, який обслуговує відповідний місцевий бюджет та здійснює перерахування міжбюджетних трансфертів.

Безспірне вилучення коштів з місцевих бюджетів здійснюється протягом 10 днів з дня отримання рішення про їх безспірне вилучення

незалежно від того, у якому звітному періоді допущено та виявлено це порушення [42].

Отже, кожен із заходів впливу, хоча й закріплений у БК України, має свою процедуру застосування, передбачену, як правило, в окремих підзаконних актах. Тобто на законодавчому рівні провадження щодо застосування заходів впливу за порушення бюджетного законодавства недостатньо регламентовано. Цей недолік, а також нечіткість законодавчих норм щодо розподілу повноважень юрисдикційних суб'єктів та віднесення діяння до таких, що вважаються порушеннями бюджетного законодавства, є одними з вагомих причин правозастосовних помилок органів бюджетного контролю, що, своєю чергою, зумовлює численні випадки оскарження рішення про притягнення до фінансово-правової відповідальності за вчинені бюджетні делікти.

Отже, як предмет оскарження в адміністративних судах застосування заходів впливу за порушення бюджетного законодавства характеризується наявністю правозастосовних повноважень у різних суб'єктів бюджетного контролю та відсутністю єдиного процесуального порядку притягнення до відповідальності одержувачів і розпорядників бюджетних коштів. Норми глави 18 Бюджетного кодексу України не повною мірою регламентують підстави та порядок застосування заходів впливу за порушення бюджетного законодавства. Доцільним є внесення змін та доповнень до БК України або прийняття окремого законодавчого акта, в якому було б визначено виключний перелік порушень бюджетного законодавства, за які учасників бюджетного процесу може бути притягнуто до фінансово-правової відповідальності, єдиний порядок застосування усіх або більшості заходів впливу, особливості оскарження рішення про застосування таких заходів в адміністративному та судовому порядку.

1.3 Юрисдикція (підвідомчість) та підсудність справ про оскарження рішень про застосування заходів впливу за порушення бюджетного законодавства

30 вересня 2016 р. набуває чинності нова редакція ст. 124 Конституції України, відповідно до якої юрисдикція судів поширюється на будь-який юридичний спір та будь-яке кримінальне обвинувачення. У попередній редакції відзначалося, що юрисдикція судів поширюється на всі правовідносини, що виникають у державі. Зважаючи на цю конституційну норму, у рішеннях Конституційного Суду України, зокрема й тих, що стосувалися бюджетних правовідносин, юрисдикція судів розумілася як їх повноваження вирішувати спори про право та інші правові питання. До правовідносин, на які поширюється юрисдикція судів у контексті конституційних звернень, належать також правовідносини, що виникли з факту придбання громадянами України облігацій Державної цільової безпроцентної позики 1990 р., щодо яких, відповідно до Закону України «Про державні гарантії заощаджень громадян України» від 21 листопада 1996 р. № 537/96-ВР з подальшими змінами і доповненнями, Україна взяла на себе зобов'язання про компенсацію реальної вартості знецінених державних цінних паперів [74]. У рішенні в справі за конституційним поданням Президента України щодо офіційного тлумачення положень ч. 2, 3 ст. 124 Конституції України також відзначено, що положення про поширення юрисдикції судів на всі правовідносини, що виникають у державі, означає, що до юрисдикції Конституційного Суду України та судів загальної юрисдикції належить, відповідно до їх повноважень, вирішення питань, що мають правовий характер [75].

Представники різних галузей права, базуючись на приписах Конституції України та їх тлумаченні Конституційним Судом України, відзначали, що поширення юрисдикції судів на всі правовідносини не означає поширення її лише на спори, оскільки вони становлять лише одну

категорію правовідносин. Окрім публічно-правових спорів, адміністративні суди вирішують справи, в яких виконують функцію превентивного захисту, тобто контролюють правомірність рішень та дій суб'єктом владних повноважень [76, с. 172]. Юрисдикцію ж судів досліджували як сукупність повноважень органів судової влади з розгляду й вирішення спорів про право та інших справ, що стосуються прав і свобод громадян та організацій, притягнення винних у вчиненні правопорушення до відповідальності [77, с. 255], а також відзначалось, що судова юрисдикція – це комплексне поняття, що окреслює компетенцію судів у різних вимірах щодо предмета судового розгляду й судової діяльності, інстанційної побудови судової системи та її територіальності [78, с. 76]. Узагальнюючи наукові підходи, М. І. Смокович вказує, що судова юрисдикція як правовий інститут відзначається структурно-функціональним характером судової влади і диференціює повноваження органів правосуддя в межах сфери їх діяльності та чинної судової системи [79, с. 47].

Водночас було наголошено й на деяких недоліках конституційних положень щодо юрисдикції суду. По-перше, правовідносини виникають не «у державі» (як зазначено в чинній редакції ч. 2 ст. 124 Конституції України), а між суб'єктами таких відносин. По-друге, безсумнівним є те, що суд не може на власний розсуд (за власною ініціативою) реагувати на будь-які правовідносини, що виникають між суб'єктами, а може (і зобов'язаний) виконувати свою функцію лише в разі наявності звернення до нього особи щодо юридичного спору чи щодо встановлення юридичного факту, або ж – іншого питання, віднесеного законом до компетенції суду [80].

Тому загалом варто підтримати думку розробників проекту Закону України «Про внесення змін до Конституції України (щодо правосуддя)», які відзначають, що під поняттям «юрисдикція» слід розуміти компетенцію та повноваження суду розглядати і вирішувати будь-які юридичні спори, а також інші визначені законом питання, з приводу яких є звернення до суду відповідного суб'єкта [80]. Однак дещо неточним видається визначати

юрисдикцію через поняття і «компетенція», і «повноваження». Адже і у словниках, і в наукових дослідженнях компетенція визначається через категорію «повноваження». Так, у Тлумачному словнику чужомовних слів в українській мові одне із значень компетенції – коло повноважень певної організації, особи й т. ін. [81, с. 235]. О. Я. Лазор та О. Д. Лазор вважають, що компетенція – це сукупність встановлених в офіційній (юридичній чи неюридичній) формі прав та обов'язків, тобто повноважень будь-якого органу чи посадової особи, які визначають можливості цього органу або посадової особи приймати обов'язкові до виконання рішення, організувати та контролювати їх виконання, вживати в необхідних випадках заходів відповідальності [82, с. 90]. В. К. Колпаков вважає, що в органах державної влади, органах місцевого самоврядування адміністративна правосуб'єктність виявляється в компетенції, тобто в сукупності їх юридично-владних повноважень (прав та обов'язків), що надаються їм для виконання відповідних завдань і функцій [35, с. 192]. Такі визначення дали підставу В. Боднарчуку відзначити, що, як правило, поняття «компетенція» вживають для об'єднання понять «предмет ведення», «функції» та «повноваження» [83, с. 20]. Тому у визначенні поняття «юрисдикція» доцільно використати термін «компетенція» як такий, що охоплює поняття «повноваження».

З поняттями «юрисдикція» та «компетенція» в наукових дослідженнях часто вживають категорію «підвідомчість». Підвідомчість найчастіше визначають як частину (елемент) компетенції, а іноді і як тотожні поняття. Однак компетенція є значно ширшим поняттям (сукупність повноважень, прав, коло повноважень певного органу; сукупність суто тих повноважень, якими наділено орган у межах закону і відповідно до закону) [84, с. 100]. В адміністративному судочинстві, як зазначають А. Т. Комзюк, В. М. Бевзенко, Р. С. Мельник, судову підвідомчість розглядають як частину судової компетенції та визначають її як правову категорію, яка відмежовує публічно-правові спори, що повинні розглядатись і вирішуватись

адміністративними судами, від спорів, які належать до компетенції інших судових органів [85, с. 231]. Схожих позицій дотримуються й інші науковці [86, с. 117; 87, с. 104]. Тобто терміни «юрисдикція» та «підвідомчість» вживають як синоніми. Така думка заслуговує на підтримку, оскільки ці дві категорії в адміністративному судочинстві близькі за змістом та їх використання як синонімів дозволяє чіткіше відмежувати поняття «юрисдикція (підвідомчість)» від терміна «підсудність».

Зважаючи на викладене, юрисдикцію (підвідомчість) справ про оскарження рішень про застосування заходів впливу за порушення бюджетного законодавства варто визначити як компетенцію адміністративного суду розглядати і вирішувати цю категорію спорів за зверненням уповноваженої особи. Загалом юрисдикцію адміністративних судів розглядають як компетенцію цих судів щодо розгляду адміністративних справ [88, с. 27], що реалізується у формі адміністративного судочинства [89, с. 63]. У ч. 1 ст. 17 КАС України встановлено, що юрисдикція адміністративних судів поширюється на правовідносини, що виникають у зв'язку із здійсненням суб'єктом владних повноважень владних управлінських функцій, а також у зв'язку з публічним формуванням суб'єкта владних повноважень шляхом виборів або референдуму. Зазначена норма та аналіз інших приписів КАС України, дозволив І. В. Шруб обґрунтовано стверджувати, що законодавець, визначаючи юрисдикцію адміністративних судів в КАС України, використовує відразу кілька способів: 1) через загальне визначення повноважень адміністративних судів (ст. 1); 2) через загальне визначення предмета розгляду в адміністративних судах (ч. 2 ст. 2); 3) через визначення поняття «справи адміністративної юрисдикції» (п. 1 ст. 3); 4) через загальне визначення юрисдикції адміністративних судів (ч. 2 ст. 4); 5) через деталізоване визначення компетенції адміністративних судів щодо вирішення адміністративних справ (ч. 2 ст. 17); 6) через перелік справ, на які не поширюється компетенція адміністративних судів (ч. 2 ст. 17) [90,

с. 150–151].

Загальні визначення повноважень адміністративних судів, предмета розгляду в адміністративних судах, юрисдикції адміністративних судів, справи адміністративної юрисдикції дають підстави віднести справи про оскарження рішень про застосування заходів впливу за порушення бюджетного законодавства до юрисдикції адміністративних судів. Перелік спорів, на які поширюються та не поширюються юрисдикційні повноваження адміністративних судів, дозволяє деталізувати такі підстави. Відповідно до ч. 2 і 3 ст. 17 КАС України юрисдикція адміністративних судів поширюється на: 1) 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; 2) спори з приводу прийняття громадян на публічну службу, її проходження, звільнення з публічної служби; 3) спори між суб'єктами владних повноважень з приводу реалізації їхньої компетенції у сфері управління, зокрема делегованих повноважень; 4) спори, що виникають з приводу укладання, виконання, припинення, скасування чи визнання нечинними адміністративних договорів; 5) спори за зверненням суб'єкта владних повноважень у випадках, встановлених Конституцією та законами України; 6) спори щодо правовідносин, пов'язаних з виборчим процесом чи процесом референдуму; 7) спори фізичних чи юридичних осіб із розпорядником публічної інформації щодо оскарження його рішень, дій чи бездіяльності в частині доступу до публічної інформації; 8) спори фізичних чи юридичних осіб щодо оскарження рішень, дій або бездіяльності замовника у правовідносинах, що виникли на підставі Закону України «Про особливості здійснення закупівель товарів, робіт і послуг для гарантованого забезпечення потреб оборони», за винятком спорів, пов'язаних з укладенням договору з переможцем переговорної процедури закупівлі, а також зміною, розірванням і виконанням договорів про закупівлю. Натомість юрисдикція адміністративних судів не поширюється на публічно-правові справи: 1) що

віднесені до юрисдикції Конституційного Суду України; 2) що належить вирішувати в порядку кримінального судочинства; 3) про накладення адміністративних стягнень; 4) щодо відносин, які відповідно до закону, статуту (положення) об'єднання громадян віднесені до його внутрішньої діяльності або виключної компетенції.

Публічно-правові спори щодо правомірності притягнення до фінансово-правової відповідальності за бюджетні делікти, тобто законності рішень про застосування заходів впливу за порушення бюджетного законодавства належать до найпоширенішої категорії спорів, підвідомчих адміністративним судам – 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. Як слушно наголошує О. Ференц, у цій категорії спорів до перевірки критеріїв підвідомчості потрібно підходити комплексно й неодмінно з'ясовувати, яку роль у правовідносинах відігравав той чи інший орган державної влади чи орган місцевого самоврядування, чи діяв він на виконання владних управлінських функцій, чи був рівноправним суб'єктом цивільного (господарського) права [91, с. 205].

В. М. Кравчук вказує, що юрисдикція адміністративних судів визначається: 1) суб'єктом правовідносин – обов'язковим їх учасником є суб'єкт владних повноважень; 2) змістом правовідносин – вони виникають у зв'язку із здійсненням владних управлінських функцій, а також у зв'язку з формуванням суб'єкта владних повноважень шляхом виборів або референдуму [76, с. 167]. При цьому для відмежування адміністративної юрисдикції від інших судових юрисдикцій, на думку М. І. Смоковича (яку підтримала більшість науковців та яка викладена в роз'ясненнях вищих спеціалізованих судів), потрібно зміст правовідносин розглядати з уваги на предмет і характер спірних правовідносин – предмет спору впливає в підсумку реалізації суб'єктом владних повноважень своїх функцій, а спірні правовідносини мають бути публічними [92, с. 17–18].

У справах про оскарження рішень про застосування заходів впливу за порушення бюджетного законодавства обов'язковим учасником правовідносин є суб'єкт владних повноважень – орган бюджетного контролю (Державна аудиторська служба, Державна казначейська служба, Міністерство фінансів України тощо) чи інший суб'єкт, який на підставі наданих йому повноважень прийняв рішення про притягнення розпорядника чи одержувача бюджетних коштів до фінансово-правової відповідальності. Спір про правомірність застосування заходів впливу за порушення бюджетного законодавства виник внаслідок реалізації суб'єктом владних повноважень своїх владних управлінських функцій, зміст яких полягає у виявленні та покаранні порушників бюджетно-правових норм. При цьому такі функції реалізуються під час бюджетно-деліктних відносин, які мають чітко виражений публічно-правовий характер. Для визначення юрисдикції (підвідомчості) справи про оскарження рішень про застосування заходів впливу за порушення бюджетного законодавства необхідно, передусім, з'ясувати, чи діяв орган бюджетного контролю на виконання владних управлінських функцій, чи був рівноправним суб'єктом господарських правовідносин.

Більшість дослідників юрисдикції адміністративних судів акцентують увагу на проблемі її розмежування з іншими судовими юрисдикціями [93; 94]. Таке зміщення уваги у практичну площину правосуддя є зрозумілим. Адже практика застосування норм КАС України та інших процесуальних кодексів свідчить про недостатню чіткість запропонованої законодавцем моделі визначення юрисдикції судів, важливість вироблення якої не викликає сумніву, оскільки неправильне визначення виду судочинства, в якому підлягає розгляду справа, тягне за собою скасування судового рішення та закриття провадження у справі. Це, своєю чергою, може потягти порушення права особи на справедливий розгляд справи (нерозв'язання спору в розумний строк) та свідчить про неефективність судового захисту в Україні [92, с. 1].

Однак у наукових дослідженнях питань судових юрисдикцій в окремих категоріях справ варто не оминати увагою й проблеми взаємодії адміністративної юрисдикції з господарською, цивільною та іншими. Аналіз судової практики дозволяє стверджувати, що, зважаючи на достатню чіткість критеріїв віднесення публічного бюджетно-правового спору до справ адміністративної юрисдикції, в адміністративних судів проблем щодо визначення юрисдикції у справах про оскарження рішень про застосування заходів впливу за порушення бюджетного законодавства не виникає. Таку ж позицію висловило 56% опитаних суддів адміністративних судів та їхніх помічників (Додаток А). Що ж до застосування ст. 72 КАС України «Підстави для звільнення від доказування» існують деякі проблеми. Відповідно до ч. 1 цієї статті обставини, встановлені судовим рішенням в адміністративній, цивільній або господарській справі, що набуло законної сили, не доказуються під час розгляду інших справ, у яких беруть участь ті самі особи або особа, щодо якої встановлено ці обставини. А ч. 4 вказує, що вирок суду у кримінальному провадженні або постанова суду у справі про адміністративний проступок, які набули законної сили, є обов'язковими для адміністративного суду, що розглядає справу про правові наслідки дій чи бездіяльності особи, щодо якої ухвалений вирок або постанова суду, лише в питаннях, чи мало місце діяння та чи вчинене воно цією особою.

У цих нормах вказано на обов'язковість прийняття до уваги рішень в межах адміністративної юрисдикції та закріплено механізм взаємодії різних юрисдикцій за допомогою встановлення преюдиційних обставин. Як відзначає В. М. Кравчук, преюдиційні факти – це факти, встановлені рішенням чи вироком суду, що набули законної сили. Преюдиційність ґрунтується на правовій властивості законної сили судового рішення і визначається його суб'єктивними й об'єктивними межами, за якими сторони та інші особи, які брали участь у справі, а також їх правонаступники не можуть знову оспорювати в іншому процесі встановлені судовим рішенням у такій справі правовідносини [76, с. 343]. При цьому в листі Вищого

адміністративного суду України від 14 листопада 2012 р. № 2379/12/13-12 «Щодо застосування статті 72 Кодексу адміністративного судочинства України» звернено увагу на те, що правове значення преюдиційних обставин, які передбачені ч. 1 ст. 72 КАС України, відрізняється від такого для обставин, що визначені ч. 4 цієї ж статті. Так, звільнення від доказування з підстав установлення преюдиційних обставин в іншому судовому рішенні, передбачене ч. 1 ст. 72 КАС України, варто розуміти так, що учасники адміністративного судочинства не зобов'язані повторно доказувати ті обставини, які були встановлені чинним судовим рішенням в іншій адміністративній, цивільній або господарській справі, якщо в цій справі брали участь особи, щодо яких відповідні обставини встановлені. Тобто такі учасники звільнені від надання доказів на підтвердження цих обставин, а також мають право посилаючись на зміст судового рішення у відповідних справах, що набуло законної сили, в якому відповідні обставини зазначені як установлені [95]. Отже, преюдиційні обставини відповідно до ч. 1 ст. 72 КАС України у справах про оскарження рішень про застосування заходів впливу за порушення бюджетного законодавства не потребують доказування, якщо одночасно виконуються такі умови:

– обставина, що встановлена судовим рішенням (визнано дії щодо проведення ревізії органами Державної аудиторської служби правомірними, визначено розмір шкоди, завданої внаслідок нецільового використання бюджетних коштів тощо);

– судові рішення набуло законної сили;

– у справі беруть участь ті ж особи, які брали участь у попередній справі [76, с. 344] (орган бюджетного контролю і розпорядник бюджетних коштів – бюджетна установа були сторонами, наприклад, адміністративної справи за позовом про зобов'язання зменшити бюджетні асигнувань тощо).

Водночас, як зазначено в листі Вищого адміністративного суду України від 14 листопада 2012 р. № 2379/12/13-12 «Щодо застосування статті 72 Кодексу адміністративного судочинства України», передбачене

ч. 1 ст. 72 КАС України звільнення від доказування не має абсолютного характеру і не може сприйматися судом як неможливість спростування під час судового розгляду обставин, які зазначені в іншому судовому рішенні. Адміністративні суди не повинні сприймати як обов'язкові висновки щодо фактичних обставин справи, наведені в чинних судових рішеннях за інших адміністративних, цивільних чи господарських справ. Для спростування преюдиційних обставин учасник адміністративного процесу, який ці обставини заперечує, повинен подати суду належні і допустимі докази. Якщо суд дійде висновку, що обставини у справі, яка розглядається, є інакшими, ніж установлені під час розгляду іншої адміністративної, цивільної чи господарської справи, то справу потрібно вирішити відповідно до тих обставин, які встановлені безпосередньо судом, який розглядає справу [95].

Водночас особливістю преюдиційних обставин, передбачених ч. 4 ст. 72 КАС України, є їх обов'язковість для суду, що розглядає справу. Така обов'язковість поширюється лише на те питання, чи мало місце певне діяння та чи вчинене воно особою, щодо якої постановлено відповідний вирок або прийнято постанову. Отже, обов'язковими для врахування адміністративним судом є факти, наведені у вирокі в кримінальній справі чи постанові у справі про адміністративний проступок, щодо часу, місця та об'єктивного характеру відповідного діяння тієї особи, правові наслідки дій чи бездіяльності якої є предметом розгляду в адміністративній справі [95].

У більшості випадків адміністративні суди у справах про оскарження рішень про застосування заходів впливу за порушення бюджетного законодавства застосовують правила про взаємодію юрисдикцій у формі встановлення преюдиційних обставин відповідно до рекомендацій Вищого адміністративного суду України. Так, в ухвалі Львівського апеляційного адміністративного суду від 31 жовтня 2013 р. у справі № 4500/10 відзначено, що судом першої інстанції було встановлено такі факти. Постановою Галицького районного суду за № 3-5188/2008 від 29 грудня 2008 р., яка

набула законної сили, міського голову м. Бурштин звільнено від адміністративної відповідальності, у зв'язку з відсутністю в його діях складу адміністративного правопорушення, передбаченого ст. 164-12 КУпАП, а провадження у справі закрито. Вказаною постановою суду у справі про адміністративний проступок в діях міського голови м. Бурштин, як головного розпорядника коштів, нецільового використання коштів фонду охорони навколишнього природного середовища не встановлено. Згідно з ч. 4 ст. 72 КАС України ці обставини доказування не потребують. Враховуючи вищенаведене, суд дійшов правильного висновку, що не встановлено вини відповідача в нецільовому використанні коштів, тобто в цій частині Бурштинською міською радою кошти фонду охорони навколишнього природного середовища використані правомірно та за цільовим призначенням [96].

Постанова у справі про адміністративне правопорушення, в якій констатовано відсутність у діях посадової особи розпорядника бюджетних коштів події правопорушення, передбаченого ст. 164-12 КУпАП (нецільове використання бюджетних коштів), була оцінена Дніпропетровським апеляційним адміністративним судом у справі № 2а-10309/10/0870 (ухвала від 22 квітня 2014 р.) як така, що містить преюдиційну обставину, яка поряд з іншими доказами зумовила скасування заходу впливу за порушення бюджетного законодавства (зменшення бюджетних асигнувань), який був застосований контрольно-ревізійним управлінням (органом Державної аудиторської служби) до міжрайонного управління водного господарства (розпорядника бюджетних коштів) [97].

Є випадки, коли адміністративні суди обґрунтовано відхиляють вимоги однієї із сторін про визнання преюдиційними обставин, встановлених під час розгляду справ в інших юрисдикціях. Так, Рівненський окружний адміністративний суд відхилив посилання позивача на постанову Рівненського міського суду від 4 березня 2013 р. у справі № 569/58/13-п, якою провадження у справі про адміністративне правопорушення за ч. 3

ст. 164-12 КУпАП закрито у зв'язку з пропуском строку накладення адміністративного стягнення. Причиною такого рішення стало те, що зазначена постанова не містить встановлених судом обставин щодо правомірності або протиправності діяння посадової особи розпорядника бюджетних коштів і не може вважатися обов'язковою для врахування при вирішенні цієї адміністративної справи [98]. Однак існують випадки й необґрунтованого невизнання адміністративними судами певних обставин преюдиційними. Івано-Франківський окружний адміністративний суд, позицію якого підтримав Львівський апеляційний адміністративний суд [99], зазначив, що представлена суду копія постанови Апеляційного суду Івано-Франківської області від 2 жовтня 2009 р. про скасування постанови Косівського районного суду від 26 червня 2009 р., якою голову Косівської районної ради було визнано винним у вчиненні адміністративного правопорушення за ч. 1 ст. 164-12 КУпАП, та закриття провадження у справі, не свідчить про безпідставність висновків відповідача внаслідок проведеної ревізії фінансово-господарської діяльності позивача. Позов було подано про скасування вимог контрольно-ревізійного управління (органу Державної аудиторської служби) про усунення порушень бюджетного законодавства внаслідок нецільового використання коштів. Тож адміністративні суди не взяли до уваги те, що в постанові Апеляційного суду Івано-Франківської області від 2 жовтня 2009 р. було вказано, що постанова суду першої інстанції підлягає скасуванню із закриттям справи про адміністративне правопорушення за відсутністю в діях посадової особи складу правопорушення та за строком давності [100].

Наведені рішення адміністративних судів в останньому випадку, по суті, є необґрунтованими, але відповідають правовій позиції Вищого адміністративного суду України. Адже після визнання обов'язковості преюдиційних обставин, передбачених ч. 4 ст. 72 КАС України, Вищий адміністративний суд України відзначив, що така обов'язковість відповідно до буквального тлумачення норми поширюється лише на обставини,

встановлені безпосередньо: 1) або вироком у кримінальній справі; 2) або постановою про адміністративний проступок. Відповідно обставини, встановлені в інших процесуальних актах у кримінальних справах чи справах про адміністративні проступки (наприклад, у постанові про закриття кримінальної справи), не можуть розглядатися як обов'язкові відповідно до ч. 4 ст. 72 КАС України. Крім того, що є важливим для застосування механізму взаємодії юрисдикцій у формі визнання преюдиційних обставин у справах про оскарження рішень про застосування заходів впливу за порушення бюджетного законодавства, було звернено увагу на те, що норма ч. 4 ст. 72 КАС України поширюється лише на особу, щодо якої постановлено відповідний вирок або прийнято постанову. Тому обов'язковими є лише обставини щодо безпосередньо цієї особи (засудженого (виправданого) або притягнутого (не притягнутого) до адміністративної відповідальності), а не щодо інших осіб. Наприклад, не можна вважати обов'язковими обставини щодо діяння фізичної особи, встановлені під час розгляду справи про її адміністративний проступок, під час оцінки правомірності поведінки юридичної особи, працівником (представником) якої була ця фізична особа, якщо йдеться про відповідальність за порушення юридичною особою законодавства, дотримання якого контролюють податкові органи [95]. Ці ж умови можливо застосувати й до справ про оскарження рішень про застосування заходів впливу за порушення бюджетного законодавства, оскільки до адміністративної чи кримінальної відповідальності притягується фізична особа – директор, головний бухгалтер чи інша посадова особа, а позивачем в адміністративному суді є юридична особа – розпорядник чи одержувач бюджетних коштів. Тож у цій категорії справ застосовувати чи не застосовувати норми про обов'язковість рішень судів інших юрисдикцій є в межах абсолютної дискреції адміністративного суду, що, своєю чергою, нівелює значення преюдиційності в адміністративному судочинстві. Для зміни ситуації доцільно роз'яснити на рівні Верховного Суду України

порядок застосування процесуальних норм, що визначають правила використання преюдиційних обставин для всіх юрисдикцій, зокрема й для юрисдикції адміністративних судів під час розгляду та вирішення справ про оскарження рішень про застосування заходів впливу за порушення бюджетного законодавства.

Відповідно до ст. 124 БК України рішення про застосування заходу впливу за порушення бюджетного законодавства може бути оскаржено в органі, що його виніс, або в суді. Конкретний адміністративний суд, до якого оскаржується рішення про застосування заходів впливу за порушення бюджетного законодавства, вибирають на підставі правил про підсудність. Якщо норми про юрисдикцію (підвідомчість) установлюють коло справ, віднесених до розгляду адміністративних судів як окремої системи юрисдикційних органів, то процесуальний інститут підсудності дозволяє розмежувати справи, віднесені до компетенції адміністративних судів, у межах системи цих судів між окремими її ланками чи елементами [101, с. 88]. На відміну від підвідомчості, яка розмежовує компетенцію між судами різних юрисдикцій щодо вирішення справ, тобто це так зване розмежування компетенції «за горизонталлю», підсудність розмежовує компетенцію у тій же сфері, але між різними судами однієї юрисдикції, тобто це так зване розмежування компетенції «за вертикаллю» [102, с. 186–188].

У наукових працях досить активно досліджували проблему визначення підсудності в адміністративному судочинстві. Так, О. Ю. Осадчий вважає, що підсудність адміністративного суду – компетенція певного адміністративного суду щодо розгляду і вирішення адміністративних справ [103, с. 90]. В іншому випадку йдеться про підсудність справи, під якою розуміють такі якості (ознаки, особливості) справи, за якими вирішують питання про те, в якому саме суді має розглядатися справа. Зокрема, І. Б. Коліушко, Р. О. Куйбіда під підсудністю адміністративних справ розуміють коло адміністративних справ, які може вирішувати кожен конкретний адміністративний суд [104, с. 77].

С. С. Гнатюк та І. О. Богомазова пропонують розглядати підсудність як складну правову категорію, яка дозволяє розмежовувати компетенцію різних ланок судів з огляду на властивості конкретної справи, що підлягає розгляду [105, с. 138].

На нашу думку, найповніше це поняття охарактеризував Р. В. Ватаманюк, зазначивши, що підсудність справ адміністративним судам – це інститут адміністративно-процесуального права, норми якого залежно від сукупності ознак і властивостей адміністративної справи, компетенції суду та інших критеріїв визначають, в якому адміністративному суді і в якому складі цього суду її мають розглядати в першій, апеляційній чи касаційній інстанції [106, с. 11]. Тобто підсудність розмежує компетенцію між окремими ланками системи адміністративних судів і між судами однієї ланки щодо розгляду і вирішення адміністративних справ.

Стаття 18 КАС України повноваження щодо вирішення адміністративних справ у першій інстанції надає місцевим загальним судам, які під час розгляду адміністративних справ діють як місцеві адміністративні суди, окружним адміністративним судам та Вищому адміністративному суду України. В окремих випадках судами першої інстанції можуть виступати апеляційні адміністративні суди. Аналіз повноважень адміністративних судів, що розглядають справи в першій інстанції, дозволяє стверджувати, що основними критеріями розмежування предметної підсудності адміністративних справ є предмет публічно-правового спору та суб'єктний склад такого спору. За цими критеріями ні Вищий адміністративний суд України (відповідно до ч. 4 ст. 18 КАС України як суду першої інстанції йому підсудні справи щодо встановлення Центральною виборчою комісією результатів виборів або всеукраїнського референдуму, справи про дострокове припинення повноважень народного депутата України, а також справи щодо оскарження актів, дій чи бездіяльності Верховної Ради України, Президента України, Вищої ради юстиції, Вищої кваліфікаційної комісії суддів України), ні

апеляційні адміністративні суди не наділені компетенцією розглядати справи щодо оскарження рішень про застосування заходів впливу за порушення бюджетного законодавства.

Можуть же розглядати такі справи місцеві загальні суди або окружні адміністративні суди. При цьому критерієм розмежування їх компетенції у вирішенні справ щодо оскарження рішень про застосування зменшення бюджетних асигнувань є віднесення суб'єкта владних повноважень – відповідача до системи державних органів чи місцевого самоврядування.

Частина 1 ст. 18 КАС України передбачає, що місцевим загальним судам як адміністративним судам підсудні: 1) адміністративні справи, у яких однією зі сторін є орган чи посадова особа місцевого самоврядування, посадова чи службова особа органу місцевого самоврядування, крім тих, які підсудні окружним адміністративним судам; 2) всі адміністративні справи з приводу рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів владних повноважень у справах про притягнення до адміністративної відповідальності; 3) всі адміністративні справи щодо спорів фізичних осіб із суб'єктами владних повноважень з приводу нарахування, призначення, перерахунку, здійснення, надання, одержання пенсійних виплат, соціальних виплат непрацездатним громадянам, виплат за загальнообов'язковим державним соціальним страхуванням, виплат та пільг дітям війни, інших соціальних виплат, доплат, соціальних послуг, допомоги, захисту, пільг; 4) адміністративні справи з приводу рішень, дій чи бездіяльності державного виконавця чи іншої посадової особи державної виконавчої служби щодо виконання ними рішень судів у справах, зазначених вище; 6) адміністративні справи щодо: примусового повернення в країну походження або третю країну іноземців та осіб без громадянства; примусового видворення іноземців та осіб без громадянства за межі України; затримання з метою ідентифікації та забезпечення примусового видворення іноземців та осіб без громадянства,

які підлягають примусовому видворенню за межі України; продовження строку затримання з метою ідентифікації та забезпечення примусового видворення іноземців та осіб без громадянства, які підлягають примусовому видворенню за межі України; затримання іноземців та осіб без громадянства до вирішення питання про визнання їх біженцями або особами, які потребують додаткового захисту в Україні.

Окружним адміністративним судам підсудні адміністративні справи: 1) у яких однією зі сторін є орган державної влади, інший державний орган, орган влади Автономної Республіки Крим, обласна рада, Київська або Севастопольська міська рада, їх посадова чи службова особа, крім випадків, передбачених в окремих нормах КАС України, та крім справ з приводу їхніх рішень, дій чи бездіяльності у справах про адміністративні проступки та справ, які підсудні місцевим загальним судам як адміністративним судам; 2) про застосування у випадках, передбачених законом, заходів реагування щодо державного нагляду (контролю), дозвільної системи у сфері господарської діяльності, якщо вони можуть бути застосовані виключно за судовим рішенням; 3) щодо підтвердження обґрунтованості вжиття суб'єктами владних повноважень заходів реагування під час здійснення державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності.

Відповідачем у справах про оскарження рішень про застосування заходів впливу за порушення бюджетного законодавства будуть суб'єкти владних повноважень, які прийняли відповідне рішення. Відповідно до ч. 1 ст. 118 БК України такий захід впливу, як попередження про неналежне виконання бюджетного законодавства з вимогою щодо усунення порушення бюджетного законодавства, може застосовуватися учасниками бюджетного процесу, уповноваженими БК України на здійснення контролю за дотриманням бюджетного законодавства (органами бюджетного контролю), а відповідно до ч. 2 цієї ж статті рішення про застосування таких заходів впливу за порушення

бюджетного законодавства, як зупинення операцій з бюджетними коштами, призупинення бюджетних асигнувань, зменшення бюджетних асигнувань, повернення бюджетних коштів до відповідного бюджету, безспірне вилучення коштів з місцевих бюджетів, приймається Міністерством фінансів України, органами Державної казначейської служби України, органами державного фінансового контролю, місцевими фінансовими органами, головними розпорядниками бюджетних коштів у межах встановлених їм повноважень. Зважаючи на приписи цієї норми та положення п. 3 Порядку зменшення бюджетних асигнувань розпорядникам бюджетних коштів [41], до прикладу, 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.

Міністр фінансів очолює систему органів Міністерства фінансів України, які мають правовий статус органів державної влади. До цієї системи належать Головне фінансове управління обласної, Київської міської та фінансове управління Севастопольської міської державної адміністрації, фінансове управління районної, районної у м. Києві та фінансовий відділ районної у м. Севастополі державної адміністрації [107]. При цьому ці органи, відповідно до норм БК України, вважаються місцевими фінансовими органами – установами, що за законодавством України здійснюють функції із складання, виконання місцевих бюджетів, контролю за витрачанням коштів розпорядниками бюджетних коштів, а також інші функції, пов'язані з управлінням коштами місцевого бюджету. Тобто всі зазначені суб'єкти належать до державних органів, що зумовлює подання адміністративного позову щодо оскарження рішень їх керівників про застосування заходів впливу за порушення бюджетного законодавства до окружного адміністративного суду.

Однак не всі місцеві фінансові органи мають статус органу державної влади. Відповідно до п. 36 ч. 1 ст. 2 БК України для цілей цього Кодексу орган виконавчої влади Автономної Республіки Крим з питань фінансів віднесено до місцевих фінансових органів, а сільський, селищний, міський (міста районного значення) голова забезпечує виконання функцій місцевого фінансового органу, якщо такий орган не створено згідно із законом.

Орган виконавчої влади Автономної Республіки Крим з питань фінансів (Міністерство фінансів Автономної Республіки Крим) належить до органів влади Автономної Республіки Крим, які мають свої особливості адміністративної процесуальної правосуб'єктності порівняно з органами державної влади. Серед таких особливостей В. М. Бевзенко називає те, що вони в адміністративних судах здійснюють адміністративну процесуальну правосуб'єктність, перебуваючи у правовідносинах з обмеженим колом суб'єктів, та мають правові підстави участі в адміністративному судочинстві, які дещо різняться від правових підстав участі в судочинстві органів державної влади [108, с. 365]. Однак більшість елементів правового статусу органів влади Автономної Республіки Крим та органів державної влади є схожі. Ці та інші чинники зумовили віднесення адміністративних справ, у яких однією зі сторін є орган влади Автономної Республіки Крим, зокрема й Міністерство фінансів Автономної Республіки Крим, до підсудності окружних адміністративних судів. Тому рішення керівника Міністерства фінансів Автономної Республіки Крим про зменшення бюджетних асигнувань також варто оскаржувати до окружного адміністративного суду.

Оскарження ж рішення про застосування заходів впливу за порушення бюджетного законодавства до місцевого загального суду (як адміністративного суду) здійснюється у випадку, якщо таке рішення було прийнято сільським, селищним, міським головою (представником місцевого самоврядування), який забезпечував виконання функцій

місцевого фінансового органу. Також адміністративний позов подається до місцевого загального суду у випадку оскарження рішень окремих головних розпорядників – виконавчих органів та апаратів місцевих рад (секретаріату Київської міської ради), головних управлінь, управлінь, відділів та інших самостійних структурних підрозділів виконавчих органів місцевих рад. Такі особи, відповідно до п. 3 ч. 2 ст. 22 БК України, можуть бути головними розпорядниками за бюджетними призначеннями, визначеними рішеннями про місцеві бюджети [109, с. 351].

Аналіз судової практики дозволяє стверджувати, що проблем з визначенням інших видів підсудності – територіальної та інстанційної – у справах про застосування заходів впливу за порушення бюджетного законодавства не виникає. Це пояснюється тим, що, як правило, позивач та відповідач перебувають на території однієї адміністративно-територіальної одиниці, оскільки органи фінансового контролю реалізують свої повноваження щодо підконтрольних бюджетних установ та одержувачів бюджетних коштів за принципом територіальності. Що ж до визначення першої, апеляційної чи касаційної інстанції, то позивачі, використовуючи приписи ст. 20 КАС України, правильно вказують відповідний адміністративний суд.

Отже, гарантованість права особи на звернення до суду за захистом багато в чому залежить від її процесуальної активності. Право на адміністративний позов хоча теоретично існує завжди, але реально ним послуговуються далеко не всі, оскільки для його реалізації мало знати, що таке право, потрібно знати, як його можна здійснити. Для оскарження рішення про застосування заходів впливу за порушення бюджетного законодавства важливим є правильне визначення адміністративного суду першої інстанції, до якого потрібно подавати адміністративний позов. Більшість рішень про застосування заходів впливу за порушення бюджетного законодавства приймають державні органи, що зумовлює

віднесення справ про оскарження таких рішень до предметної підсудності окружних адміністративних судів. Однак можливі випадки розгляду зазначеної категорії справ і місцевими загальними судами, якщо оскаржують рішення представників місцевого самоврядування. Така ситуація не сприяє однаковому застосуванню адміністративно-процесуальних норм. Тому доцільно віднести розгляд справ про оскарження рішень про застосування заходів впливу за порушення бюджетного законодавства до виключної підсудності окружних адміністративних судів шляхом внесення відповідних змін до ч. 2 ст. 18 КАС України. На думку 44% опитаних суддів адміністративних судів та їхніх помічників, такі зміни сприятимуть ефективності правосуддя в цій категорії адміністративних справ (Додаток А).

Висновки до розділу 1

Адміністративною справою про оскарження рішень про застосування заходів впливу за порушення бюджетного законодавства варто вважати переданий на вирішення адміністративного суду публічно-правовий спір у сфері бюджетно-деліктних відносин, предметом якого є індивідуальний правовий акт органу бюджетного контролю, головного розпорядника бюджетних коштів або суду про зупинення операцій з бюджетними коштами, призупинення бюджетних асигнувань, повернення бюджетних коштів, зменшення бюджетних асигнувань, безспірне вилучення коштів, попередження про неналежне виконання бюджетного законодавства з вимогою щодо усунення порушення бюджетного законодавства, зупинення дії рішення про місцевий бюджет.

Аналіз судової практики дозволяє стверджувати, що різні адміністративні суди, спори, які виникають внаслідок застосування заходів впливу за порушення бюджетного законодавства (подекуди одних і тих

самих заходів – попередження про неналежне виконання бюджетного законодавства, зменшення бюджетних асигнувань), відносять до різних підкатегорій справ зі спорів з приводу реалізації публічної фінансової політики – спорів у сфері бюджетної системи та бюджетного процесу, державного боргу чи до підкатегорії спорів у сфері процедур здійснення контролю Рахунковою палатою, державного фінансового контролю, внутрішньої контрольно-ревізійної роботи. Така ситуація не сприяє виконанню основних завдань, які зумовили створення Класифікатора категорій адміністративних справ – досягнути єдиних критеріїв класифікації публічно-правових спорів для забезпечення належної організації адміністративного судочинства. Тому видається доцільним у Методичних роз'ясненнях щодо застосування Класифікатора категорій адміністративних справ, затверджених рішенням Ради суддів адміністративних судів України від 30 жовтня 2013 року № 114, чітко визначити належність адміністративних справ про оскарження рішення щодо застосування заходів впливу за порушення бюджетного законодавства до підкатегорії спори у сфері бюджетної системи та бюджетного процесу, державного боргу.

Як предмет оскарження в адміністративних судах застосування заходів впливу за порушення бюджетного законодавства характеризується наявністю правозастосовних повноважень у різних суб'єктів бюджетного контролю та відсутністю єдиного процесуального порядку притягнення до відповідальності одержувачів і розпорядників бюджетних коштів. Норми глави 18 Бюджетного кодексу України не повною мірою регламентують підстави і порядок застосування заходів впливу за порушення бюджетного законодавства. Доцільно внести зміни і доповнення до Бюджетного кодексу України або прийняти окремий законодавчий акт, у якому було б визначено виключний перелік порушень бюджетного законодавства, за які учасників бюджетного процесу може бути притягнуто до фінансово-правової відповідальності, єдиний порядок застосування усіх або більшості заходів

впливу, особливості оскарження рішення про застосування таких заходів в адміністративному та судовому порядках.

Юрисдикцію (підвідомчість) справ про оскарження рішень про застосування заходів впливу за порушення бюджетного законодавства доцільно визначити як компетенцію адміністративного суду розглядати і вирішувати цю категорію спорів за зверненням уповноваженої особи. Відзначено, що доцільно під час дослідження юрисдикції адміністративних судів акцентувати увагу не лише на проблемах розмежування судових юрисдикцій, але й на їх взаємодії. Однією з найбільш використовуваних форм такої взаємодії потрібно вважати визнання (невизнання) адміністративними судами преюдиційних обставин. Однак практика застосування норм КАС України про такі обставини та позиція Вищого адміністративного суду України свідчать про відсутність чітких правил щодо обов'язковості використання в адміністративному судочинстві рішень судів інших юрисдикцій. Для зміни ситуації доцільно роз'яснити на рівні Верховного Суду України порядок застосування процесуальних норм, що визначають правила використання преюдиційних обставин для всіх юрисдикцій, зокрема й для юрисдикції адміністративних судів під час розгляду і вирішення справ про оскарження рішень про застосування заходів впливу за порушення бюджетного законодавства.

Для оскарження рішення про застосування заходів впливу за порушення бюджетного законодавства важливо правильно визначити адміністративний суд першої інстанції, до якого необхідно подавати адміністративний позов, використовуючи правила про підвідомчість та підсудність адміністративних справ. Більшість рішень про застосування заходів впливу приймають державні органи, що зумовлює віднесення справ про оскарження таких рішень до предметної підсудності окружних адміністративних судів. Однак можливі випадки розгляду зазначеної категорії справ і місцевими загальними судами, якщо оскаржують рішення представників місцевого самоврядування. Така ситуація не сприяє

однаковому застосуванню адміністративно-процесуальних норм. Тому доцільно віднести розгляд справ про оскарження рішень про застосування заходів впливу за порушення бюджетного законодавства до виключної підсудності окружних адміністративних судів. Для цього потрібно доповнити ч. 2 ст. 18 КАС України п. 4 такого змісту: «про оскарження рішень про застосування заходів впливу за порушення бюджетного законодавства».

РОЗДІЛ 2

ПРАВОВИЙ СТАТУС СТОРІН АДМІНІСТРАТИВНОЇ СПРАВИ ПРО ОСКАРЖЕННЯ РІШЕНЬ ПРО ЗАСТОСУВАННЯ ЗАХОДІВ ВПЛИВУ ЗА ПОРУШЕННЯ БЮДЖЕТНОГО ЗАКОНОДАВСТВА

2.1 Правовий статус позивачів в адміністративній справі про оскарження рішень про застосування заходів впливу за порушення бюджетного законодавства

Звернення до адміністративного суду з позовом про визнання протиправними та скасування рішень, якими застосовано захід впливу за порушення бюджетного законодавства, вважається юридичним фактом, який зумовлює виникнення адміністративно-судочинських (процесуальних) відносин. Правовий статус учасників таких відносин окреслено у главі 5 КАС України, відповідно до норм якої вони поділені на осіб, які беруть участь у справі (сторони, треті особи, представники сторін і третіх осіб) та на інших учасників адміністративного процесу (секретар судового засідання, судовий розпорядник, свідок, експерт, спеціаліст, перекладач). Безперечно, основними учасниками адміністративної справи є сторони – позивач та відповідач. Пункт 8 ч. 1 ст. 3 КАС України визначає позивача як особу, на захист прав, свобод та інтересів якої подано адміністративний позов до адміністративного суду, а також суб'єкт владних повноважень, на виконання повноважень якого подана позовна заява до адміністративного суду. А відповідно до ч. 2 ст. 50 КАС України позивачем в адміністративній справі можуть бути громадяни України, іноземці чи особи без громадянства, підприємства, установи, організації (юридичні особи), суб'єкти владних повноважень.

Щодо адміністративних справ про оскарження рішень про застосування заходів впливу за порушення бюджетного законодавства, то в цьому випадку суб'єкт владних повноважень на виконання таких

повноважень не ініціює позовного провадження і, відповідно, не виступає як позивач. Фізичні особи також не будуть позивачами, оскільки рішенням про застосування заходів впливу за порушення бюджетного законодавства притягується до відповідальності юридична особа – розпорядник або одержувач бюджетних коштів чи інший учасник бюджетного процесу, саме їхні права й інтереси може бути порушено. Тож позивачем може бути лише та юридична особа, на захист прав та інтересів якої подано адміністративний позов до адміністративного суду, а не суб'єкт владних повноважень, який виконує владні управлінські функції в бюджетно-деліктних відносинах.

Як відзначено в наукових дослідженнях, саме позивач у справі має найбільший обсяг прав, свобода розпорядження якими дає йому змогу впливати на розвиток адміністративного процесу та використовувати нормативні положення [110, с. 207]. Однак, на нашу думку, доцільно вести мову про те, що і позивач, і відповідач наділені рівними процесуальними правами, які сукупно є більшими, порівняно з правами інших учасників адміністративного судочинства. При цьому, як відзначає В. М. Котенко, для повної реалізації зазначених прав сторони повинні мати певний процесуальний статус, який розглядається як сукупність: правосуб'єктності (адміністративної процесуальної правоздатності й адміністративної процесуальної дієздатності); єдності невід'ємних прав, свобод та обов'язків; юридичних гарантій їх реалізації [111, с. 11].

На нашу думку, для характеристики позивача в адміністративній справі про оскарження рішень про застосування заходів впливу за порушення бюджетного законодавства потрібно за основу взяти його процесуальний статус в адміністративному судочинстві, при цьому виокремити і властиві йому риси як учасника бюджетно-деліктних відносин. Для виконання цього завдання виправданим видається використання поняття «правовий статус позивача», що є ширшим за змістом від поняття «процесуальний статус позивача». Зумовлено це, передусім, тим, що

значення категорії правового статусу полягає в тому, що вона дозволяє розглядати права й обов'язки особи в цілісній і системній єдності та з огляду на їх взаємообумовленість [112, с. 30].

На сьогодні в наукових дослідженнях немає єдності думок щодо поняття «правовий статус». Ю. С. Шемшученко та Н. М. Пархоменко визначають правовий статус як сукупність прав та обов'язків фізичних і юридичних осіб [113, с. 44]. О. Р. Дашковська до розуміння правового статусу суб'єктів права як сукупності усіх прав та обов'язків додає й законні інтереси суб'єктів права [114, с. 342]. Н. М. Крестовська та Л. Г. Матвеева, вважаючи, що правовий статус є юридично закріпленим положенням особистості в суспільстві, відзначають, що він складається із: правових норм та принципів, що встановлюють цей статус; правосуб'єктності; основних прав та обов'язків; законних інтересів; громадянства (резидентства) (або інше відношення до країни перебування – безгромадянство, іноземне громадянство або підданство, нерезидентство); юридичної відповідальності [115, с. 121].

Інші науковці відзначають не лише структурні елементи правового статусу, але і його соціальну складову та закріпленість у формах права. Так, М. В. Кравчук під правовим статусом розуміє сукупність (систему) всіх належних громадянині суб'єктивних юридичних прав, свобод та обов'язків, що визначають його правове становище в суспільстві, яке закріплено в чинному законодавстві та інших формах права [116, с. 86–87]. Л. І. Сопільник відзначає, що правовий статус окреслює певне коло прав та обов'язків суб'єкта, які містяться у змісті правових норм як елементів правових відносин [117, с. 90]. І. І. Литвин наголошує на тому, що правовий статус, як вид соціального, визначає становище суб'єкта в соціальній системі, проте лише в тій її частині, яка регулюється правом. Тож положення суб'єкта та його роль у такій системі врегульовується нормами права, шляхом визначення прав, обов'язків та інших юридично значущих властивостей і характеристик суб'єкта, що сукупно встановлюють для

останнього юридичні форми, порядок та межі реалізації ним своєї суспільно значущої поведінки [118, с. 21].

Соціальне значення діяльності та елементи правового статусу доцільно брати до уваги й під час характеристики правового статусу позивача у справах про оскарження рішення про застосування заходів впливу за порушення бюджетного законодавства. Основними суб'єктами оскарження таких рішень вважаються розпорядники та одержувачі бюджетних коштів, оскільки саме до них як учасників бюджетного процесу застосовується зупинення операцій з бюджетними коштами, призупинення бюджетних асигнувань, зменшення бюджетних асигнувань, повернення бюджетних коштів до відповідного бюджету тощо. Відповідно до п. 47 ч. 1 ст. 2 БК України розпорядником бюджетних коштів вважається бюджетна установа в особі її керівника, уповноважена на отримання бюджетних асигнувань, взяття бюджетних зобов'язань, довгострокових зобов'язань за енергосервісом та здійснення витрат бюджету. За обсягом наданих прав розпорядники бюджетних коштів поділяються на головних розпорядників бюджетних коштів та розпорядників бюджетних коштів нижчого рівня. Головні розпорядники бюджетних коштів наділяються спеціальним керівним статусом та виступають елементом системи управління державними фінансами. Вони перші отримують право безпосередньо розподіляти бюджетні асигнування в межах затверджених бюджетних призначень та їх лімітних обсягів, визначених Кабінетом Міністрів України, а також наділені правом розподіляти кошти бюджету нижчим розпорядникам бюджетних коштів [119, с. 87].

Приписи БК України про розподіл на головних розпорядників та розпорядників бюджетних коштів нижчого рівня визначають одну з ознак правового статусу розпорядників – у законодавчих нормах закріплено субординаційний характер відносин у системі розпорядників бюджетних коштів. Така ознака зумовлює повноваження головного розпорядника контролювати використання коштів розпорядником нижчого рівня з

можливістю в межах компетенції застосовувати заходи впливу за порушення бюджетного законодавства. А це, своєю чергою, в окремих випадках впливає на адміністративно-процесуальний статус розпорядника бюджетних коштів. Так, відповідно до п. 3 Порядку зменшення бюджетних асигнувань розпорядникам бюджетних коштів рішення про застосування цього заходу розпорядникові бюджетних коштів нижчого рівня приймає головний розпорядник коштів відповідного бюджету [41]. Отже, розпорядник бюджетних коштів набуває процесуального статусу позивача після того, як оскаржить до адміністративного суду рішення головного розпорядника, прийнятого на підставі норм БК України про повноваження головних розпорядників.

Такі повноваження становлять основу правового статусу головного розпорядника бюджетних коштів і виражаються в тому, що головний розпорядник: 1) розробляє плани діяльності на плановий та наступні за плановим два бюджетні періоди (враховуючи заходи щодо реалізації інвестиційних проектів); 2) організовує та забезпечує на підставі плану діяльності та індикативних прогностичних показників бюджету на наступні за плановим два бюджетні періоди складання проекту кошторису та бюджетного запиту і подає їх Міністерству фінансів України (місцевому фінансовому органу); 3) отримує бюджетні призначення шляхом їх затвердження в законі про Державний бюджет України (рішенні про місцевий бюджет); приймає рішення щодо делегування повноважень на виконання бюджетної програми розпорядниками бюджетних коштів нижчого рівня та/або одержувачами бюджетних коштів, розподіляє та доводить до них у встановленому порядку обсяги бюджетних асигнувань; 4) затверджує кошториси розпорядників бюджетних коштів нижчого рівня (плани використання бюджетних коштів одержувачів бюджетних коштів), якщо інше не передбачено законодавством; 5) розробляє проекти порядків використання коштів державного бюджету за бюджетними програмами, передбаченими БК України; 6) розробляє і затверджує паспорти бюджетних

програм та складає звіти про їх виконання, здійснює аналіз показників виконання бюджетних програм (у разі застосування програмно-цільового методу в бюджетному процесі), при цьому забезпечуючи: своєчасність затвердження паспортів бюджетних програм, достовірність і повноту інформації, що в них міститься; відповідність змісту паспортів бюджетних програм закону про Державний бюджет України (рішенням про місцевий бюджет) та/або розпису бюджету (крім випадків внесення змін до паспортів бюджетних програм у разі внесення змін до спеціального фонду кошторису бюджетної установи в частині власних надходжень бюджетних установ), порядкам використання бюджетних коштів і правилам складання паспортів бюджетних програм та звітів про їх виконання; підтвердження результативних показників бюджетних програм офіційною державною статистичною, фінансовою та іншою звітністю, даними бухгалтерського, статистичного та внутрішньогосподарського (управлінського) обліку, запровадження форми внутрішньогосподарського (управлінського) обліку для збору такої інформації; 7) здійснює управління бюджетними коштами в межах встановлених йому бюджетних повноважень та оцінку ефективності бюджетних програм, забезпечуючи ефективно, результативно і цільове використання бюджетних коштів, організацію та координацію роботи розпорядників бюджетних коштів нижчого рівня та одержувачів бюджетних коштів у бюджетному процесі; 8) здійснює контроль за своєчасним поверненням у повному обсязі до бюджету коштів, наданих за операціями з кредитування бюджету, а також кредитів (позик), отриманих державою (Автономною Республікою Крим чи територіальною громадою міста), та коштів, наданих під державні (місцеві) гарантії; 9) здійснює внутрішній контроль за повнотою надходжень, взяттям бюджетних зобов'язань розпорядниками бюджетних коштів нижчого рівня та одержувачами бюджетних коштів і витрачанням ними бюджетних коштів; 10) забезпечує організацію і ведення бухгалтерського обліку, складання і

подання фінансової й бюджетної звітності в порядку, встановленому законодавством; 11) забезпечує доступність інформації про бюджет відповідно до законодавства (ст. 22 БК України).

Загалом у бюджетному законодавстві широко використовується категорія «повноваження» як сукупність прав та обов'язків, а не окремо права й обов'язки. Бюджетне асигнування – це повноваження розпорядника бюджетних коштів, надане відповідно до бюджетного призначення, на взяття бюджетного зобов'язання та здійснення платежів, яке має кількісні, часові та цільові обмеження (п. 6 ч. 1 ст. 2 БК України); бюджетне призначення – повноваження головного розпорядника бюджетних коштів, надане БК України, законом про Державний бюджет України (рішенням про місцевий бюджет), яке має кількісні, часові і цільові обмеження та дозволяє надавати бюджетні асигнування (п. 8 ч. 1 ст. 2 БК України); учасниками бюджетного процесу є органи, установи та посадові особи, наділені бюджетними повноваженнями (правами та обов'язками з управління бюджетними коштами) (ч. 3 ст. 19 БК України).

Головними розпорядниками бюджетних коштів можуть бути лише:

1) за бюджетними призначеннями, визначеними законом про Державний бюджет України, – установи, уповноважені забезпечувати діяльність Верховної Ради України, Президента України, Кабінету Міністрів України в особі їх керівників; міністерства, Національне антикорупційне бюро України, Конституційний Суд України, Верховний Суд України, вищі спеціалізовані суди та інші органи, безпосередньо визначені Конституцією України, в особі їх керівників, а також Національна академія наук України, Національна академія аграрних наук України, Національна академія медичних наук України, Національна академія педагогічних наук України, Національна академія правових наук України, Національна академія мистецтв України, інші установи, уповноважені законом або Кабінетом Міністрів України на реалізацію державної політики у відповідній сфері, в особі їх керівників;

2) за бюджетними призначеннями, визначеними рішенням про бюджет Автономної Республіки Крим, – уповноважені юридичні особи (бюджетні установи), що забезпечують діяльність Верховної Ради Автономної Республіки Крим та Ради міністрів Автономної Республіки Крим, а також міністерства та інші органи влади Автономної Республіки Крим в особі їх керівників;

3) за бюджетними призначеннями, визначеними іншими рішеннями про місцеві бюджети, – місцеві державні адміністрації, виконавчі органи та апарати місцевих рад (секретаріат Київської міської ради), структурні підрозділи місцевих державних адміністрацій, виконавчих органів місцевих рад в особі їх керівників. Якщо згідно із законом місцева рада не створила виконавчого органу, функції головного розпорядника коштів відповідного місцевого бюджету виконує голова такої місцевої ради.

Головні розпорядники коштів Державного бюджету України затверджуються законом про Державний бюджет України шляхом встановлення їм бюджетних призначень, а головні розпорядники коштів місцевих бюджетів визначаються рішенням про місцевий бюджет.

Наявність такої ознаки правового статусу, як закріплена в законодавстві субординаційна природа відносин між головним розпорядником, який реалізовує свої повноваження, та розпорядником бюджетних коштів нижчого рівня слугує теоретичним підґрунтям для прийняття адміністративними судами рішень у справах, в яких розпорядник оскаржує повторне застосування органами фінансового контролю зупинення операцій з бюджетними коштами. Поширеною є практика, коли органи Державної аудиторської служби на підставі проведеної ревізії зобов'язують бюджетну установу ініціювати перед головним розпорядником зменшити собі бюджетні асигнування у зв'язку з виявленими ревізією порушеннями. Наприклад, Контрольно-ревізійне управління (Державна аудиторська служба) в Херсонській області надіслало вимогу від 30 травня 2011 року № 21-03-16-14/3157, якою відділ освіти Каховської районної державної

адміністрації зобов'язано ініціювати перед фінансовим управлінням Каховської районної державної адміністрації та сесією Каховської районної ради зменшення бюджетних асигнувань в поточному році у зв'язку з проведенням відділом освіти за рахунок асигнувань, передбачених на капітальні видатки за КЕКВ 2110 «Придбання обладнання і предметів довгострокового користування», поточних видатків на придбання вікон металопластикових та дверей в сумі 47 606 грн., які повинні здійснюватись за рахунок бюджетних асигнувань за КЕКВ 1131 «Предмети, матеріали, обладнання і інвентар», КЕКВ 1137 «Поточний ремонт обладнання, інвентарю та будівель, технічне обслуговування обладнання» або за КЕКВ 2130 «Капітальний ремонт» [120]. Одночасно з надсиланням вимоги органи фінансового контролю застосовують зупинення операцій з бюджетними коштами. Цей же захід впливу можна застосувати повторно, якщо не усунуто порушення і розпорядник бюджетних коштів не виконав вимог. Якщо повторно застосування зупинення операцій з бюджетними коштами буде оскаржено до адміністративного суду, то, на нашу думку, суди мають усі підстави задовольнити позов через безпідставність застосування заходу впливу.

Зважаючи на субординаційну природу відносин розпорядника та головного розпорядника бюджетних коштів і на відсутність у законодавстві обов'язку розпорядника коштів ініціювати перед головним розпорядником застосування заходу впливу у вигляді зменшення бюджетних асигнувань (також не встановлено порядку такого ініціювання), вимога органів фінансового контролю здійснити таке ініціювання є необґрунтованою. Крім того, саме по собі ініціювання автоматично не призводить до зменшення бюджетних асигнувань і, відповідно, не може вважатися усуненням встановленого ревізією порушення.

Щодо інших ознак правового статусу розпорядників бюджетних коштів як учасників бюджетних правовідносин, то варто підтримати думку Н. Якимчук, яка до таких віднесла: 1) державно-правову (публічну) природу

розпорядників бюджетних коштів; 2) розпорядники бюджетних коштів – це зовнішня форма керованої підсистеми системи управління державними фінансами; 3) їх діяльність є формою фінансової (бюджетної) діяльності спеціальних публічних суб'єктів, що регулюється фінансовим правом і здійснюється відповідно до певних принципів [121, с. 55]. Ці ознаки розкривають, передусім, соціальне (публічне) значення діяльності розпорядника бюджетних коштів, яке проявляється через такий елемент правового статусу, як законний інтерес.

Законні інтереси розпорядників бюджетних коштів містять в собі можливість одержання ними визначених благ у процесі виконання соціальної функції публічних суб'єктів щодо утримання бюджетної сфери та надання публічних послуг. Тобто розпорядники, насамперед, є законними представниками публічного інтересу і їхні права й обов'язки підпорядковані йому; по-друге, вони володіють власним інтересом щодо належного утримання підпорядкованої їм частини бюджетної сфери та належного надання публічних послуг підпорядкованими державними організаціями; по-третє, як керівники очолюваних ними бюджетних установ вони є законними представниками індивідуального характеру майнових законних інтересів щодо їх належного (максимально задоволеного) бюджетного утримання [121, с. 56]. Тому задоволення публічних потреб є основною соціальною функцією діяльності розпорядника бюджетних коштів. Бюджетні установи повністю утримуються за рахунок коштів відповідно державного чи місцевого бюджетів та забезпечують безперебійне функціонування публічної адміністрації. Безпідставні обмеження у використанні коштів в багатьох випадках спричиняють ненадання на належному рівні публічних послуг бюджетною установою. У зв'язку із цим адміністративним судам під час розгляду справ про оскарження рішень про застосування заходів впливу за порушення бюджетного законодавства потрібно враховувати соціальне (публічне) значення діяльності розпорядника бюджетних коштів, намагатися в якомога коротші терміни

вирішити справу, зважаючи на те, що рішенням правозастосовного суб'єкта обмежено повноваження бюджетної установи на використання коштів.

Одержувачем бюджетних коштів вважається суб'єкт господарювання, громадська чи інша організація, яка не має статусу бюджетної установи, уповноважена розпорядником бюджетних коштів на здійснення заходів, передбачених бюджетною програмою, та отримує на їх виконання кошти бюджету (п. 38 ч. 1 ст. 2 БК України). Критеріями визначення одержувача для здійснення заходів бюджетної програми є: досвід роботи за відповідним профілем не менше двох років та наявність відповідної кваліфікації з урахуванням напряму чи заходу бюджетної програми; виробничий потенціал і показники виробничої діяльності, науково-технічної бази (у разі потреби); наявність бездефіцитного фінансового плану на поточний рік, фінансово-економічного розрахунку (обґрунтування) здійснення заходів бюджетної програми; незбиткова діяльність одержувача за останні два роки, відсутність протермінованої заборгованості за наданими банками кредитами; співвідношення вартості робіт, послуг та їх якості; застосування договірних умов. Одержувачем не може бути суб'єкт господарювання, громадська чи інша організація, яку визнано в установленому порядку банкрутом, стосовно якої порушено справу про банкрутство чи яка перебуває в стадії ліквідації (п. 9 Порядку складання, розгляду, затвердження та основних вимог до виконання кошторисів бюджетних установ [122]).

Розпорядник бюджетних коштів може надати одержувачу кошти бюджету (на безповоротній чи поворотній основі) у межах відповідних бюджетних асигнувань. Одержувач бюджетних коштів використовує такі кошти на підставі плану використання бюджетних коштів, що містить розподіл бюджетних асигнувань, затверджених у кошторисі цього розпорядника бюджетних коштів.

Наведені нормативні конструкції не повною мірою відображають особливості правового статусу одержувачів бюджетних коштів, що

зумовлює існування в наукових дослідженнях думки про те, що невизначеність правового статусу одержувачів бюджетних коштів негативно позначається на реальному стані фінансування таких юридичних осіб [123, с. 157]. Недостатньо детальне нормативне закріплення правового статусу одержувача бюджетних коштів впливає і на ефективність бюджетно-деліктного провадження, а також адміністративного судочинства, учасником якого є одержувач бюджетних коштів. Така ситуація є однією з причин неправильного вирішення адміністративними судами публічно-правових бюджетних спорів. Так, в ухвалі Вищого адміністративного суду України від 14 липня 2015 року відзначено, що позивач – Аварійно-рятувальний загін спеціального призначення Головного управління Державної служби України з надзвичайних ситуацій у Херсонській – є державною організацією і заснований на державній формі власності, фінансування загону є кошти державного та місцевих бюджетів, кошти, отримані від надання платних послуг, добровільні пожертвування. Однак під час вирішення справи вказується, що чинним законодавством не передбачено такого заходу впливу до **одержувача бюджетних коштів, яким є позивач**, як покладення на нього зобов'язання зменшити бюджетні асигнування, отже, вимога Державної фінансової інспекції в Херсонській області в цій частині не ґрунтується на законі [124]. В іншій ухвалі Вищого адміністративного суду України вказувалося, що, скасовуючи рішення суду першої інстанції та задовольняючи позов, суд апеляційної інстанції виходив з того, що позивач не є бюджетною установою, а є одержувачем бюджетних коштів, тоді як визначені п. 22 і 29 Порядку складання, розгляду, затвердження та основних вимог до виконання кошторисів бюджетних установ порушення передбачають зобов'язання саме для головних розпорядників, а не одержувачів коштів [125].

У наукових дослідженнях наголошується на окремих характеристиках правового статусу одержувачів бюджетних коштів. Так, В. Д. Чернадчук відзначає, що одержувачі є підконтрольними суб'єктами в бюджетно-

контрольних правовідносинах, а також суб'єктами, що притягаються до відповідальності за порушення бюджетного законодавства. Це дає підстави визнати одержувачів бюджетних коштів зобов'язаними суб'єктами окремих видів бюджетних правовідносин, зокрема правовідносин виконання бюджетів, контрольно-бюджетних, бюджетно-деліктних, бюджетних правовідносин провадження, правовідносин бюджетної відповідальності [33, с. 93]. Н. Я. Якимчук також наголошує на тому, що однією з основних рис правового положення одержувачів бюджетних коштів є те, що вони відповідальні за вчинені ними бюджетні правопорушення – як наслідок, це дозволяє їх віднести до суб'єктів саме бюджетних правовідносин. Вони входять до системи розпорядників бюджетних коштів, а норми права, що визначають їх статус, входять до інституту розпорядників бюджетних коштів [126, с. 268].

На підставі цих теоретичних конструкцій та напрацьованої правозастосовної практики доцільно закріпити на законодавчому рівні окремі елементи правового статусу одержувачів бюджетних коштів. Зокрема, у Бюджетному кодексі України слід вказати, які суб'єкти не можуть бути одержувачами бюджетних коштів, чітко виокремити основні права й обов'язки одержувачів, а також навести особливості притягнення одержувачів бюджетних коштів до бюджетно-правової відповідальності. Такі заходи сприятимуть й удосконаленню правового статусу одержувача бюджетних коштів як позивача в адміністративних справах про оскарження рішення щодо застосування заходів впливу за порушення бюджетного законодавства.

Існують певні особливості правового статусу позивача у випадках, коли оскаржується безспірне вилучення коштів з місцевих бюджетів. Позов подають суб'єкти, уповноважені виконувати функції, пов'язані з управлінням коштами місцевого бюджету. Бюджетний кодекс України до таких суб'єктів відносить місцеві фінансові органи – установи, що відповідно до законодавства України здійснюють функції зі складання,

виконання місцевих бюджетів, контролю за витрачанням коштів розпорядниками бюджетних коштів, а також інші функції, пов'язані з управлінням коштами місцевого бюджету. Сільський, селищний, міський (міста районного значення) голова забезпечує виконання функцій місцевого фінансового органу, якщо такий орган не створено згідно із законом.

У випадку застосування зупинення дії рішення про місцевий бюджет місцеві фінансові органи можуть бути лише відповідачами, оскільки таке застосування здійснюється в судовому порядку за позовами Кабінету Міністрів України, Ради міністрів Автономної Республіки Крим, обласних, районних, Київської та Севастопольської міських державних адміністрацій, виконавчого органу міської (міста республіканського Автономної Республіки Крим та обласного значення) ради.

Особливості правового статусу розпорядників та одержувачів бюджетних коштів чи інших осіб як учасників бюджетно-деліктних відносин відіграють важливу роль під час закріплення судовим рішенням за ними адміністративно-процесуального статусу позивача в адміністративній справі. При цьому, як відзначається в наукових дослідженнях, хоча можливість користуватися в повному обсязі всіма правами та свободами прямо залежить від правового статусу [127, с. 89], існує відмінна властивість суб'єкта, що надає йому можливість при настанні передбачених конституційно-правовими, міжнародно-правовими чи іншими нормами юридичних фактів вступати у певні правові відносини, тобто свідчить про можливість бути суб'єктом (учасником) цих правовідносин. Безумовно, йдеться про правосуб'єктність як одну з найважливіших соціально-юридичних властивостей суб'єктів права [128, с. 28].

Саме через поняття правосуб'єктності КАС України визначає здатність мати та здатність особисто здійснювати свої процесуальні права й обов'язки в адміністративному судочинстві. Відповідно до ст. 48 КАС України адміністративна процесуальна правосуб'єктність позивачів охоплює:

– адміністративну процесуальну правоздатність – здатність мати процесуальні права й обов’язки в адміністративному судочинстві визнається за громадянами України, іноземцями, особами без громадянства, органами державної влади, іншими державними органами, органами влади Автономної Республіки Крим, органами місцевого самоврядування, їхніми посадовими і службовими особами, підприємствами, установами, організаціями (юридичними особами);

– адміністративну процесуальну дієздатність – здатність особисто здійснювати свої адміністративні процесуальні права й обов’язки, зокрема доручати ведення справи представникові, належить органам державної влади, іншим державним органам, органам влади Автономної Республіки Крим, органам місцевого самоврядування, їхнім посадовим і службовим особам, підприємствам, установам, організаціям (юридичним особам).

Наявність адміністративної процесуальної правосуб’єктності є основною умовою для отримання розпорядником (одержувачем) бюджетних коштів чи іншою особою правового статусу позивача в адміністративному судочинстві. Однак варто погодитися і з думкою, що для звернення особи з адміністративним позовом до адміністративного суду вона повинна вважати, що її права, свободи чи інтереси у сфері публічно-правових відносин порушені [129, с. 73]. Тобто крім наявності адміністративної процесуальної правосуб’єктності, необхідна впевненість уповноваженого представника юридичної особи в тому, що рішенням про застосування заходу впливу за порушення бюджетного законодавства були порушені права чи інтереси учасника бюджетного процесу.

Також необхідною умовою закріплення за особою статусу позивача у справах про оскарження рішення про застосування заходів впливу за порушення бюджетного законодавства є визнання її у встановленому законодавстві порядку позивачем в адміністративному судочинстві. Без такого визнання учасник бюджетно-деліктних відносин не матиме змоги реалізувати права, які надані йому Кодексом адміністративного судочинства

України. Тобто для реалізації права на захист має бути відкрито позовне провадження в адміністративній справі. У ст. 107 КАС України передбачено, що суддя відкриває провадження в адміністративній справі на підставі позовної заяви, якщо відсутні підстави для повернення позовної заяви, залишення її без розгляду чи відмови у відкритті провадження у справі. Питання про відкриття провадження в адміністративній справі суддя вирішує протягом трьох днів з дня надходження позовної заяви до адміністративного суду або закінчення строку, встановленого для усунення недоліків позовної заяви, у разі залишення позовної заяви без руху. Копія ухвали про відкриття провадження в адміністративній справі невідкладно після постановлення надсилається особам, які беруть участь у справі, разом з витягом про їхні процесуальні права й обов'язки, встановлені ст. 49, 51 КАС України. Зважаючи на ці умови набуття статусу позивача, обґрунтованою видається думка В. М. Котенка про те, що для захисту порушених прав, свобод та інтересів у сфері публічно-правових відносин має бути відкрито позовне провадження в адміністративній справі [111, с. 16].

Отже, позивачем в адміністративній справі про оскарження рішень про застосування заходів впливу за порушення бюджетного законодавства варто вважати розпорядника або одержувача бюджетних коштів чи іншу особу, на захист порушених прав та інтересів у сфері публічно-правових відносин яких відкрито позовне провадження в адміністративній справі.

Позивач першим з'являється у справі, тому він має деякі переваги порівняно зі стороною, яка захищається (відповідачем). Позивач розпочинає процес. Це багато в чому визначає його тактичні переваги. Позивач має можливість вибору: 1) способу порушення справи (самостійно чи через інших осіб); 2) відповідача; 3) часу для пред'явлення позову; 4) підсудності; 5) підстав і предмета позову, а отже і меж судового розгляду [76, с. 125]. Ці тактичні переваги виокремлюють, зважаючи на загальні засади

адміністративного судочинства, а ст. 49 і 51 КАС України декларують рівність прав та обов'язків сторін адміністративної справи і вважаються основою процесуального статусу. Так, позивач має право:

1) знати про дату, час і місце судового розгляду справи, про всі судові рішення, які ухвалюються у справі та стосуються їхніх інтересів;

2) знайомитися з матеріалами справи;

3) заявляти клопотання і відводи;

4) давати усні та письмові пояснення, доводи й заперечення;

5) подавати докази, брати участь у дослідженні доказів;

6) висловлювати свою думку з питань, які виникають під час розгляду справи, задавати питання іншим особам, які беруть участь у справі, свідкам, експертам, спеціалістам, перекладачам;

7) подавати заперечення проти клопотань, доводів і міркувань інших осіб;

8) знайомитися з технічним записом, журналом судового засідання, протоколом про вчинення окремої процесуальної дії і подавати письмові зауваження до них;

9) робити з матеріалів справи виписки, знімати копії з матеріалів справи, одержувати копії судових рішень;

10) оскаржувати судові рішення в частині, що стосується їхніх інтересів;

11) користуватися іншими процесуальними правами, наданими їм КАС України.

Крім того, позивач має право:

– в будь-який час до закінчення судового розгляду збільшити або зменшити розмір позовних вимог або відмовитися від адміністративного позову;

– відмовитися від адміністративного позову в суді апеляційної чи касаційної інстанції до закінчення відповідно апеляційного чи касаційного розгляду;

– до початку судового розгляду справи по суті змінити предмет або підставу позову шляхом подання письмової заяви.

Особи, які беруть участь у справі, зобов'язані добросовісно користуватися належними їм процесуальними правами і неухильно виконувати процесуальні обов'язки. Серед таких обов'язків варто виокремити обов'язок: сплати судового збору при зверненні до адміністративного суду (за загальним правилом, якщо у строк, встановлений судом, судові витрати не будуть оплачені, позовна заява залишається без розгляду – ч. 2 ст. 88 КАС України), повідомити про зміну адреси та причини неприбуття на судові засідання (ст. 40 КАС України), беззаперечно виконувати розпорядження головуєчого, додержуватися в судовому засіданні встановленого порядку та утримуватися від будь-яких дій, що свідчать про явну зневагу до суду або встановлених в суді правил (ст. 134 КАС України) тощо.

Реалізація цих прав та обов'язків дає можливість виокремити такі ознаки й особливості правового статусу позивача в адміністративному судочинстві:

1. Розпорядник (одержувач) бюджетних коштів чи інша особа як позивач у справах про оскарження рішення про застосування заходів впливу за порушення бюджетного законодавства ініціює адміністративне судочинство, веде процес від власного імені, на його ім'я виноситься та повною мірою поширюється сила судового рішення. Оскільки позивачем у цих справах є юридична особа, то використовуються норми КАС України щодо представництва. Представником може бути фізична особа, яка має адміністративну процесуальну дієздатність та бере участь в адміністративному процесі на основі договору або закону. Законним представником розпорядника (одержувача) бюджетних коштів чи місцевого фінансового органу в суді є його керівник чи інша особа, уповноважена законом, положенням, статутом.

2. На позивача поширюються судові витрати. Пред'являючи позов до суду, він повинен сплатити передбачену законодавством суму судового збору. У багатьох випадках саме на підставі невиконання чи неналежного цього обов'язку адміністративні суди залишають позовну заяву без руху та її повертають.

3. У випадку вибуття або заміни позивача у відносинах, щодо яких виник спір, суд допускає на будь-якій стадії адміністративного процесу його заміну правонаступником. Відповідно до ст. 55 КАС України усі дії, вчинені в процесі до вступу правонаступника, є обов'язковими для нього в такій самій мірі, у якій вони були б обов'язковими для особи, яку він замінив.

4. Юридична зацікавленість позивача. Характерною рисою зацікавленості позивача є те, що існування видів юридичної зацікавленості (матеріально-правової та процесуально-правової) для позивача полягає в нерозривній єдності. Зокрема, юридична зацікавленість в адміністративному процесі позивача полягає в отриманні того блага, яке принесе йому рішення адміністративного суду про задоволення позову (матеріально-правовий інтерес) й у винесенні відповідного рішення про задоволення позову (процесуально-правовий інтерес) [130, с. 820–821]. Юридична зацікавленість позивачів – учасників бюджетного процесу, полягає в зацікавленості досягти процесуальної мети – задоволення позовних вимог, зміст яких, як правило, становить прохання визнати незаконним та скасувати (матеріально-правовий інтерес) рішення про застосування до них заходів впливу за порушення бюджетного законодавства.

2.2 Правовий статус відповідачів в адміністративній справі про оскарження рішень про застосування заходів впливу за порушення бюджетного законодавства

У ч. 3 ст. 50 КАС України визначено, що відповідачем в адміністративній справі є суб'єкт владних повноважень, якщо інше не встановлено КАС України. Судова практика в адміністративних справах за участю суб'єктів владних повноважень свідчить про постійне й досить часте здійснення цими суб'єктами адміністративних процесуальних повноважень одного й того самого учасника адміністративного процесу – саме відповідача, тому таку діяльність варто сприймати як узвичаєну форму участі суб'єктів владних повноважень в адміністративному судочинстві та найпоширенішу порівняно з іншими формами участі [131, с. 54]. При цьому важливо брати до уваги загальні умови, за яких конкретний суб'єкт владних повноважень може взяти участь в адміністративній справі як відповідач [132, с. 58]. Як правильно відзначає О. В. Кощій, по-перше, повноваження відповідача здійснюватиме лише та особа, яка є повноцінним носієм матеріальної правосуб'єктності, жодним чином не обмежена чи позбавлена дієздатності. По-друге, аби особа набула правосуб'єктності відповідача, потрібно аби вона до початку відкриття провадження у справі була учасником матеріальних публічно-правових відносин [133, с. 518], у яких виник спір саме між конкретним позивачем та відповідачем. Тобто реалізація прав та обов'язків відповідача в адміністративному судочинстві – суб'єкта владних повноважень, який застосував захід впливу за порушення бюджетного законодавства, тісно пов'язана з матеріально-правовим статусом такої особи, як учасника бюджетно-деліктних відносин, що дає змогу повторно наголосити на доцільності використання в адміністративному судочинстві поняття «правовий статус відповідача (позивача)».

В адміністративних справах про оскарження рішень про застосування заходів впливу за порушення бюджетного законодавства відповідачем

визнається суб'єкт владних повноважень, який прийняв оскаржуване рішення. У ст. 118 БК України наведено перелік таких суб'єктів владних повноважень – Міністерство фінансів України, органи Державної казначейської служби України, органи державного фінансового контролю, місцеві фінансові органи, головні розпорядники бюджетних коштів (приймають відповідно до своїх повноважень рішення про застосування зупинення операцій з бюджетними коштами, призупинення бюджетних асигнувань, зменшення бюджетних асигнувань, повернення бюджетних коштів до відповідного бюджету, безспірне вилучення коштів з місцевих бюджетів), учасники бюджетного процесу, уповноваженими БК України на здійснення контролю за дотриманням бюджетного законодавства, – органи бюджетного контролю (вносять попередження про неналежне виконання бюджетного законодавства з вимогою щодо усунення порушення бюджетного законодавства). Норми глави 17 БК України наділяють контрольними повноваженнями у сфері дотриманням бюджетного законодавства Верховну Раду України та Комітет Верховної Ради України з питань бюджету (ст. 109 БК України), Рахункову палату України (ст. 110 БК України), Міністерство фінансів України та місцеві фінансові органи (ст. 111 БК України), Державну казначейську службу України (ст. 112 БК України), органи державного фінансового контролю – органи Державної аудиторської служби України (ст. 113 БК України), Верховну Раду Автономної Республіки Крим та відповідні місцеві ради (ст. 114 БК України), Раду міністрів Автономної Республіки Крим, місцеві державні адміністрації та виконавчі органи відповідних місцевих рад (ст. 115 БК України). Зважаючи на належність до різних гілок влади, на особливості правового статусу та на завдання дисертаційного дослідження, як узагальнювальне поняття щодо цих суб'єктів поряд з поняттям «органи бюджетного контролю» можна використовувати поняття «органи публічної адміністрації, уповноважені Бюджетним кодексом України на притягнення до фінансово-правової відповідальності».

Аналіз практики адміністративних судів дозволяє стверджувати, що серед наведених органів публічної адміністрації, уповноважених БК України на притягнення до фінансово-правової відповідальності, найчастіше статус відповідача у справах про оскарження рішення про застосування заходів впливу за порушення бюджетного законодавства отримують органи Державної аудиторської служби України (до 2011 року – Державної контрольно-ревізійної служби України, до 2015 року – Державної фінансової інспекції України) та органи Державної казначейської служби України. Правовий статус органів Державної аудиторської служби України як суб'єкта бюджетного контролю визначається низкою законодавчих та підзаконних нормативно-правових актів. Утворена зазначена структура на підставі постанови Кабінету Міністрів України «Про утворення Державної аудиторської служби України» від 28 жовтня 2015 року № 868 [134], а діє відповідно до норм Закону України «Про основні засади здійснення державного фінансового контролю в Україні» від 26 січня 1993 року [135] та Положення про Державну аудиторську службу України, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 3 лютого 2016 року № 43 [136].

Стаття 1 Закону України «Про основні засади здійснення державного фінансового контролю в Україні» органом державного фінансового контролю в Україні називає центральний орган виконавчої влади, уповноважений Кабінетом Міністрів України на реалізацію державної політики у сфері державного фінансового контролю, а відповідно до п. 1 Положення про Держаудитслужбу саме Державна аудиторська служба України є цим суб'єктом. Серед функцій органу державного фінансового контролю, що зумовлюють його діяльність у сфері бюджетних відносин і, як наслідок, впливають на його правовий статус в адміністративному судочинстві, доцільно виокремити такі: 1) здійснення державного фінансового контролю за: цільовим та ефективним використанням коштів державного і місцевих бюджетів; достовірністю визначення потреби в бюджетних коштах при складанні планових бюджетних показників;

відповідністю взятих бюджетних зобов'язань розпорядниками бюджетних коштів відповідним бюджетним асигнуванням, паспорту бюджетної програми (у разі застосування програмно-цільового методу в бюджетному процесі); веденням бухгалтерського обліку, а також складанням фінансової і бюджетної звітності, паспортів бюджетних програм та звітів про їх виконання (у разі застосування програмно-цільового методу в бюджетному процесі), кошторисів та інших документів, що застосовуються в процесі виконання бюджету; станом внутрішнього контролю та внутрішнього аудиту в розпорядників бюджетних коштів; усуненням виявлених недоліків і порушень; 2) розроблення пропозиції щодо усунення виявлених недоліків і порушень та запобігання їм у подальшому; 3) вживання в установленому порядку заходів до усунення виявлених під час здійснення державного фінансового контролю порушень бюджетного законодавства та притягнення до відповідальності винних осіб (ст. 8 Закону України «Про основні засади здійснення державного фінансового контролю в Україні»).

Виконання функцій органів Держаудитслужби забезпечується комплексом повноважень, що найяскравіше проявляються у процесі проведення державного фінансового аудиту та інспектування. Державний фінансовий аудит є різновидом державного фінансового контролю і полягає в перевірці та аналізі органом державного фінансового контролю фактичного стану справ щодо законного й ефективного використання державних чи комунальних коштів і майна, інших активів держави, правильності ведення бухгалтерського обліку і достовірності фінансової звітності, функціонування системи внутрішнього контролю. Інспектування здійснюють органи Держаудитслужби у формі ревізії та полягає в документальній і фактичній перевірці комплексу або окремих питань фінансово-господарської діяльності підконтрольної установи, яка повинна забезпечувати виявлення наявних фактів порушення законодавства, встановлення винних у їх допущенні посадових і матеріально відповідальних осіб.

Саме під час ревізій виявляється більшість бюджетних деліктів, що фіксуються в акті, на підставі якого приймається рішення про застосування заходів впливу за порушення бюджетного законодавства. У багатьох випадках позивачі, оскаржуючи такі заходи, вказують на те, що в акт ревізії було безпідставно й необґрунтовано внесено порушення [137], висновок, зроблений в акті ревізії, є хибним [138] або ж просять суд визнати неправомірними дії представників Держаудитслужби, які полягають у наданні безпідставних і протиправних висновків щодо встановлених порушень в акті ревізії та скасувати акт ревізії [139]. В останньому випадку суд обґрунтовано зазначив, що дії службової особи щодо введення до акта висновків не можуть бути предметом окремого спору в суді, оскільки заперечення, зауваження до акта ревізії (за їх наявності) та висновки на них є невід'ємною частиною акта. Це свідчить про те, що дії, пов'язані із внесенням до акта висновків, є обов'язковими, тоді як самі висновки такими не є. Обов'язковою ознакою дій суб'єкта владних повноважень, які можуть бути оскаржені до суду, є те, що вони безпосередньо породжують певні правові наслідки для суб'єктів відповідних правовідносин (обмежують чи порушують права, свободи і законні інтереси особи) та мають обов'язковий характер. Висновки, викладені в акті, не породжують обов'язкових юридичних наслідків. Акт ревізії не є рішенням суб'єкта владних повноважень у розумінні ст. 17 КАС України, не зумовлює виникнення будь-яких прав та обов'язків для осіб, діяльність яких перевірялася, тому його висновки не можуть бути предметом оскарження [139]. При цьому адміністративний суд був змушений дослідити ті елементи правового статусу органів Держаудитслужби, що визначають повноваження під час проведення ревізії, а також правове значення акта ревізії. Очевидно, що ці елементи вплинули на участь в адміністративному судочинстві органів Держаудитслужби як відповідачів у справі про оскарження застосування заходів впливу за порушення бюджетного законодавства.

Найбільший вплив серед матеріально-правових норм на правовий статус органів державного фінансового контролю як відповідачів у зазначеній категорії адміністративних справ мають нормативні конструкції, що визначають повноваження щодо усунення виявлених порушень бюджетного законодавства. Так, відповідно до п. 7 ст. 10 Закону України «Про основні засади здійснення державного фінансового контролю в Україні» органи Держаудитслужби мають 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. Деталізовано цей законодавчий припис в Положенні про Держаудитслужбу, відповідно до якого цей суб'єкт вживає в установленому порядку заходів до усунення виявлених під час здійснення державного фінансового контролю порушень законодавства та притягнення до відповідальності винних осіб, а саме:

- вимагає від керівників та інших осіб підприємств, установ та організацій, що контролюються, усунення виявлених порушень законодавства; здійснює контроль за виконанням таких вимог;

- звертається до суду в інтересах держави в разі незабезпечення виконання вимог щодо усунення виявлених під час здійснення державного фінансового контролю порушень законодавства з питань збереження і використання активів;

- застосовує заходи впливу за порушення бюджетного законодавства (призупиняє в межах повноважень, бюджетні асигнування, зупиняє операції з бюджетними коштами, а також застосовує та ініціює застосування відповідно до закону інших заходів впливу), накладає адміністративні стягнення на осіб, винних у порушенні законодавства;

– передає в установленому порядку правоохоронним органам матеріали за результатами державного фінансового контролю в разі встановлення порушень законодавства, за які передбачено кримінальну відповідальність або які містять ознаки корупційних діянь.

За результатами проведених контрольних заходів органи Держаудитслужби протягом січня-вересня 2016 року подали 1461 пропозицію щодо застосування фінансових санкцій до порушників фінансово-бюджетної дисципліни, з яких застосовано 1235, а саме: у 121 випадку призупинено бюджетні асигнування, у 1015 – зупинено операції з бюджетними коштами та 99 об'єктам контролю – розпорядникам бюджетних коштів зменшено бюджетні призначення (асигнування) на загальну суму понад 28,5 млн грн [140].

Державна казначейська служба України (Казначейство) є центральним органом виконавчої влади, діяльність якого спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України через Міністра фінансів і який реалізує державну політику у сферах казначейського обслуговування бюджетних коштів, бухгалтерського обліку виконання бюджетів (п. 1 Положення про Державну казначейську службу України, затверджене постановою Кабінету Міністрів України від 15 квітня 2015 року № 215 [141]). Державна казначейська служба та її управління здійснюють діяльність, спрямовану на збір та концентрацію бюджетних коштів в єдиній системі рахунків, створюють та надають інформацію про стан виконання бюджетів, що дає змогу оцінити якість складеного бюджетного плану та його ефективність; перші на практиці виявляють недоліки бюджетного плану на поточний період, про що терміново повідомляють відповідний орган влади; сприяють погашенню внутрішньокасових розривів, що сприяє економії бюджетних коштів [142, с. 118].

Загальновідомо, що Державна казначейська служба України характеризується наявністю правового статусу, серцевину якого становлять повноваження юридично-владного характеру, що дає підстави відносити

цей державний орган до суб'єктів владних повноважень. При цьому владні повноваження Казначейства розглядають як сукупність юридичних прав та юридичних обов'язків (зокрема обов'язку нести відповідальність за наслідки виконання повноважень), які покладені державою на цей орган та його посадових, службових осіб для здійснення державних функцій у сфері казначейського обслуговування бюджетних коштів [64, с. 70, 71].

У наукових дослідженнях правового статусу Державної казначейської служби України відзначається тісний зв'язок між бюджетним контролем та застосуванням заходів впливу за порушення бюджетного законодавства. С. І. Харченко відзначає, що, виконуючи функцію обслуговування державного й місцевих бюджетів, Казначейство здійснює попередній і поточний контроль, який, по суті, є запобіжним заходом для бюджетних установ щодо можливих зловживань та порушень при використанні ними бюджетних коштів. Саме завдяки йому кількість випадків нецільового використання бюджетних коштів їх розпорядниками значно зменшилася [143, с. 14]. О. П. Гетьманець пропонує доповнити ст. 112 БК України правом органів Державної казначейської служби притягати порушників бюджетного законодавства до відповідальності, що сприятиме результативності бюджетного контролю і розумному балансу економічних та адміністративних заходів контролю [144, с. 232].

Підставою таких висновків є аналіз норм правових актів, що становлять основу правового статусу Казначейства. Відповідно до п. 4 Положення про Державну казначейську службу України Казначейство здійснює в межах повноважень, передбачених законом, контроль за: веденням бухгалтерського обліку надходжень і витрат державного та місцевих бюджетів, складенням та поданням розпорядниками й одержувачами бюджетних коштів фінансової і бюджетної звітності; бюджетними повноваженнями під час зарахування надходжень бюджету; відповідністю кошторисів розпорядників бюджетних коштів показникам розпису бюджету; відповідністю взятих розпорядниками бюджетних коштів

бюджетних зобов'язань відповідним бюджетним асигнуванням, паспорту бюджетної програми (у разі застосування програмно-цільового методу в бюджетному процесі); відповідністю платежів узятим бюджетним зобов'язанням та відповідним бюджетним асигнуванням; дотриманням правил за операціями з бюджетними коштами в іноземній валюті; дотриманням порядку проведення лотерей з використанням електронних систем прийняття сплати за участь у лотереї в режимі реального часу; дотриманням розпорядниками та одержувачами бюджетних коштів, іншими клієнтами вимог законодавства у сфері закупівель в частині наявності, відповідності та правильності оформлення документів. Якщо під час фінансово-контрольної діяльності виявлено порушення бюджетного законодавства чи виникли інші правові підстави, Державна казначейська служба вносить попередження про неналежне виконання бюджетного законодавства з вимогою усунути порушення бюджетного законодавства, складає протоколи про порушення бюджетного законодавства учасниками бюджетного процесу, на підставі яких зупиняє в межах повноважень, передбачених законом, операції з бюджетними коштами, ініціює призупинення бюджетних асигнувань, а також здійснює безспірне списання коштів державного та місцевих бюджетів або боржників на підставі рішення суду.

Правове регулювання особливостей застосування примусових заходів органами Казначейства здійснюється на підставі Методичних рекомендацій щодо порядку застосування органами Державної казначейської служби України заходів впливу за порушення бюджетного законодавства [43]. Систематизація правових підстав і процесуальних особливостей застосування відповідних заходів впливу в одному нормативно-правовому акті позитивно впливає на правозастосовну практику органів Казначейства. У цьому наказі вказано, що порушення термінів надання мережі розпорядників та одержувачів бюджетних коштів, реєстраційної картки розпорядниками бюджетних коштів (одержувачами бюджетних коштів) та

змін до неї, документів, що застосовуються в процесі виконання бюджету, порушення порядку відкриття або закриття рахунків розпорядниками та одержувачами бюджетних коштів та низка інших порушень тягне за собою винесення органами Державної казначейської служби попередження про неналежне виконання бюджетного законодавства з вимогою усунути порушення бюджетного законодавства. Можливе одночасне застосування і попередження про неналежне виконання бюджетного законодавства, і зупинення операцій з бюджетними коштами. Органи Державної казначейської служби здійснюють одночасне застосування цих заходів лише у випадках:

- порушення термінів подання нової картки із зразками підписів та відбитком печатки в разі заміни, або доповнення бодай одним підписом (пізніше 5 робочих днів з дати звільнення та (або) призначення хоча б однієї з посадових осіб, що мають право першого та другого підписів);

- невідповідність інформації, наведеної у наданих розпорядниками та одержувачами бюджетних коштів документах, картці із зразками підписів та відбитка печатки, даним Єдиного реєстру розпорядників бюджетних коштів та одержувачів бюджетних коштів;

- надання неповного пакета документів при поданні картки (тимчасової картки) із зразками підписів та відбитка печатки (копія сторінок паспорта або іншого документа, що посвідчує особу, копія ідентифікаційного номера; копія наказу, протоколу тощо, що підтверджують повноваження зазначених у картці осіб та надання права першого і другого підписів посадовим особам);

- оформлення картки із зразками підписів та відбитка печатки з порушенням вимог законодавства (зазначення в картці із зразками підписів та відбитка печатки підписів осіб, які не мають відповідних повноважень; нездійснення засвідчення картки із зразками підписів та відбитка печатки в установленому порядку; проставляння на картці із зразками підписів та відбитка печатки замість підпису керівника установи та головного

бухгалтера факсиміле; проставляння на картці із зразками підписів та відбитка печатки гербової печатки, яка не відповідає вимогам законодавства, або печаток, призначених для спеціальної мети (для пакетів, перепусток, для фінансово-господарських документів, грошових документів тощо); недотримання визначеного законодавством терміну користування карткою із зразками підписів та відбитка печатки без відбитка печатки в разі тимчасової відсутності печатки (понад 10 днів, а в разі втрати печатки – більш ніж 30 днів);

– порушення термінів подання затверджених кошторисів та інших документів, що застосовуються в процесі виконання бюджету та змін до них (пізніше 5 робочих днів після затвердження);

– перевищення або відсутність показників, затверджених у кошторисах та інших документах, що застосовуються в процесі виконання бюджету, для взяття бюджетних зобов'язань при наданні документів на реєстрацію бюджетних зобов'язань;

– відсутність затвердженого в установленому порядку паспорта бюджетної програми (крім випадків, у яких законодавством не передбачено його затвердження) при реєстрації бюджетних зобов'язань та/або бюджетних фінансових зобов'язань (після 45 днів від дня набуття чинності законом про Державний бюджет України та додаткового тижневого терміну від дня затвердження наказу про паспорти бюджетних програм для доведення його копії розпорядникам нижчого рівня та одержувачам бюджетних коштів);

– неподання до органів Казначейства у встановлені терміни підтвердних документів про отримання товарів, робіт і послуг при здійсненні попередньої оплати за товари, роботи та послуги (пізніше трьох робочих днів після завершення терміну поставки товарів, виконання робіт, надання послуг, а також порушення вимог бюджетного законодавства при здійсненні попередньої оплати за товари, роботи та послуги);

- подання документів на проведення платежів без реєстрації в органі Казначейства відповідних бюджетних зобов'язань та бюджетних фінансових зобов'язань;
- реєстрація бюджетних зобов'язань та/або бюджетних фінансових зобов'язань за загальним фондом за наявності протермінованої кредиторської заборгованості із заробітної плати (грошового забезпечення), стипендій, а також за спожиті комунальні послуги та енергоносії;
- здійснення видатків на утримання бюджетної установи одночасно з різних бюджетів всупереч Кодексу, закону про Державний бюджет України, постановам Кабінету Міністрів України;
- порушення порядку або термінів подання до органів Казначейства фінансової і бюджетної звітності, а також подання такої звітності в неповному обсязі.

У день виявлення факту порушення бюджетного законодавства або не пізніше наступного робочого дня посадова особа органу Казначейства складає у довільній письмовій формі попередження. Таке попередження складає і візує посадова особа органу Казначейства, яка виявила факт порушення бюджетного законодавства, і підписує керівник (заступник керівника) органу Казначейства. У разі неусунення порушення бюджетного законодавства в термін, встановлений у попередженні, посадова особа органу Казначейства складає протокол про порушення бюджетного законодавства у двох примірниках. У випадку ж застосування одночасно і попередження, і зупинення операцій з бюджетними коштами, орган Казначейства (після отримання пояснень або відмови від їх надання) протягом одного робочого дня складає розпорядження про зупинення операцій з бюджетними коштами [43].

Поширеність випадків залучення до адміністративного судочинства як відповідачів у справах про оскарження рішення про застосування заходів впливу за порушення бюджетного законодавства органів Державної казначейської служби зумовлена не лише окремими правозастосовними

помилками посадових осіб цих суб'єктів, але й кількісними показниками застосування ними примусових заходів. Так, у січні-вересні 2016 року органи Державної казначейської служби України попередили 8547 порушень бюджетного законодавства, допущених розпорядниками та одержувачами коштів державного і місцевих бюджетів на загальну суму 2 990,7 млн грн (зокрема в процесі взяття або реєстрації зобов'язань, фінансових зобов'язань щодо державного бюджету надано 1796 попереджень на загальну суму 1 186,2 млн грн, і 6154 попередження на загальну суму 1 684,7 млн грн щодо місцевих бюджетів; при прийнятті до виконання платіжних доручень – 134 попередження на 78,6 млн грн щодо державного бюджету і 463 попередження на 41,2 млн грн щодо місцевих бюджетів). Крім цього, у процесі подання кошторисів та інших документів, що застосовуються при виконанні бюджету, у разі недотримання порядків відкриття (закриття) рахунків, подання фінансової і бюджетної звітностей та інших випадках порушення бюджетного законодавства по державному та місцевих бюджетам надано 4231 попередження на суму 10 739,0 млн грн [145]. Також за цей період органи Державної казначейської служби оформили 607 протоколів про порушення бюджетного законодавства та склали 652 розпорядження про зупинення операцій з бюджетними коштами на рахунках розпорядників (одержувачів) бюджетних коштів (під час виконання державного бюджету – 253 протоколи та 273 розпорядження, під час виконання місцевих бюджетів – 354 протоколи та 379 розпоряджень). Станом на 1 жовтня 2016 року за результатами застосованих заходів впливу розпорядники (одержувачі) бюджетних коштів усунули 503 порушення бюджетного законодавства на загальну суму 330,5 млн грн [146].

Органи Державної аудиторської служби, Державної казначейської служби, Міністерства фінансів України та інші організаційні структури, що приймають рішення про застосування заходів впливу за порушення бюджетного законодавства, в адміністративному судочинстві виступають як суб'єкти владних повноважень. У зв'язку із цим варто наголосити на

відмінності заінтересованості в адміністративному судочинстві відповідача – суб'єкта владних повноважень і приватних осіб. Відмінною, передусім, є матеріальна заінтересованість сторони – суб'єкта владних повноважень, яка має лише суспільно-державний (публічний) характер і полягає, по-перше, у виконанні положень Конституції та нормативно-правових актів України, згідно з якими на цих суб'єктів покладено виконання загальнозначущих обов'язків у сфері бюджетної діяльності. По-друге, матеріальна заінтересованість сторони – суб'єкта владних повноважень – в адміністративному судочинстві зводиться до захисту публічних інтересів, які вони, здійснюючи правосуб'єктність відповідача, представляють в адміністративному суді. Саме представлення в адміністративному суді несуб'єктивних прав, свобод, інтересів і навпаки – забезпечення публічно-державного інтересу, принципово відрізняє сторони – суб'єкти владних повноважень від сторін – приватних осіб [108, с. 115–116].

Набуття суб'єктом владних повноважень – органом бюджетного контролю – статусу відповідача передбачає наявність адміністративного позову, в якому викладені позивачем вимоги стосуються рішення відповідного суб'єкта владних повноважень. Однак слід враховувати, що вказання в позові певної особи автоматично не призводить до її визнання відповідачем. Позивач може помилятися і щодо загально порушення своїх прав чи свобод рішенням органу бюджетного контролю, і щодо конкретного суб'єкта владних повноважень, який може бути і не причетний до порушень таких прав чи свобод. Тому коли постає питання про залучення до адміністративного судочинства певного суб'єкта й доки не відкрито провадження в адміністративній справі, цей суб'єкт, який визначений у позовній заяві як відповідач, вважається лише можливим відповідачем [133, с. 157]. Крім того, відповідно до ч. 2 ст. 107 КАС України, суддя може повернути позовну заяву, відмовити у відкритті провадження у справі або відкрити його. Повернення позовної заяви, відмова у відкритті провадження по справі не є підставою для набуття особами прав сторін у справі.

Виходячи з цього, факт подання позовної заяви або одержання її судом не є моментом набуття особою статусу відповідача. Тільки з набуттям чинності ухвали про відкриття провадження у справі за адміністративним позовом особа отримує статус відповідача [129, с. 111].

Також потрібно враховувати, що відповідачем вважається особа, яка, не лише порушила права чи інтереси позивача, але й повинна усунути це порушення чи компенсувати шкоду [147, с. 278], а якщо відповідач – суб'єкт владних повноважень, то необхідною є його участь у спірних правовідносинах, що виникли в результаті виконання ним владних управлінських функцій [148, с. 29]. Органи публічної адміністрації, уповноважені БК України на притягнення до фінансово-правової відповідальності, під час застосування заходів впливу за порушення бюджетного законодавства, безперечно, виконують владні управлінські функції, а відтак є учасниками спірних матеріально-правових відносин. У позовах розпорядників чи одержувачів бюджетних коштів вимагається визнати протиправним і скасувати рішення про застосування відповідного заходу впливу, чим буде усунуто порушення їх прав чи інтересів. На підставі постанови суду органи бюджетного контролю відновлюють операції з бюджетними коштами, відновлюють дію бюджетних асигнувань та здійснюють інші дії, якими поновлюються права й інтереси позивачів.

Отже, відповідачем в адміністративній справі про оскарження рішень про застосування заходів впливу за порушення бюджетного законодавства є суб'єкт владних повноважень – орган публічної адміністрації, уповноважений Бюджетним кодексом України на притягнення до фінансово-правової відповідальності, який, на думку позивача, виконуючи владні управлінські функції у сфері бюджетно-деліктних відносин, порушив її права та інтереси і повинен усунути це порушення.

Відповідач як особа, яка бере участь у справі, має такі ж права, як і позивач (ст. 49 КАС України) – знайомитися з матеріалами справи, заявляти клопотання і відводи, давати усні та письмові пояснення, доводи та

заперечення тощо. Це дозволяє стверджувати, якщо органи бюджетного контролю в межах процедури застосування заходів впливу за порушення бюджетного законодавства приймають рішення самостійно, на власний розсуд, використовуючи своє домінуюче становище щодо підконтрольного учасника бюджетного процесу, то в адміністративному суді такі суб'єкти набувають вже однопорядкового статусу [149, с. 177]. Однак законодавство має особливості щодо реалізації процесуальних прав та обов'язків відповідачами – суб'єктами владних повноважень. Пункт 5 ч. 1 ст. 49 КАС України передбачає право сторін подавати докази і брати участь у дослідженні доказів. Для суб'єкта владних повноважень, на відміну від приватних осіб, це право розглядається і як обов'язок. Як відзначає В. М. Бевзенко, своєрідну процесуальну природу суб'єкта владних повноважень – відповідача, характеризує властивий лише йому обов'язок доказування у справі: обов'язок подати суду всі наявні у цього суб'єкта документи і матеріали, які можуть бути використані як докази у справі; обов'язок довести правомірність свого рішення, дії чи бездіяльності, якщо він заперечує проти адміністративного позову (ч. 4, 2 ст. 71 КАС України) [131, с. 56]. У справах про оскарження рішення про застосування заходів впливу за порушення бюджетного законодавства обов'язок доказування правомірності цього рішення КАС України покладає на відповідача – суб'єкта владних повноважень. Окрім доказування правових підстав для рішення (тобто правомірності), правозастосовний суб'єкт повинен доказувати фактичну підставу, тобто наявність фактів, з якими закон пов'язує можливість прийняття рішення щодо учасника бюджетного процесу чи вчинення дії. Так, адміністративні суди, наголошуючи на приписах ч. 2 ст. 71 КАС України, приймають рішення не на користь органу бюджетного контролю, відзначаючи, що «відповідач, факти порушень вказаних в акті ревізії та правомірність письмової вимоги «Про усунення порушень», яким позивачу пред'явлено вимогу забезпечити повернення коштів в сумі 150219,00 грн, належним чином не довів» [150], «відповідачем

не доведено правомірності письмової вимоги «Про усунення виявлених ревізією порушень та недоліків», що зумовлює висновок про необґрунтованість її прийняття (тобто без урахування всіх обставин, необхідних для прийняття такого рішення)» [151], «Державна фінансова інспекція в Сумській області не довела правомірності своїх дій щодо прийняття розпорядження про зупинення операцій з бюджетними коштами Конотопської районної державної лікарні ветеринарної медицини на рахунках, та правомірності цього розпорядження» [152].

Спеціальні права відповідача викладено в ч. 2 ст. 51 КАС України – відповідач має право визнати адміністративний позов повністю або частково, подати заперечення проти адміністративного позову. У Єдиному державному реєстрі судових рішень не виявлено рішень адміністративних судів, у яких би орган бюджетного контролю як відповідач визнав позовні вимоги. Натомість у справах за позовами органів Державної аудиторської служби відповідачі – бюджетні установи, таким правом користуються. Наприклад, Державна фінансова інспекція в Херсонській області звернулась до суду з позовом до Дитячо-юнацької спортивної школи № 1 управління у справах сім'ї, молоді та спорту Херсонської обласної державної адміністрації, в якому з урахуванням змінених позовних вимог просить зобов'язати відповідача виконати в частині п. 3 вимоги про усунення порушень, а саме зменшити бюджетні асигнування. Розглянувши справу та взявши до уваги, що відповідач визнав позовні вимоги в повному обсязі, суд з урахуванням положень ст. 71 КАС України дійшов висновку, що позовні вимоги Державної фінансової інспекції є обґрунтованими і підлягають задоволенню [153].

Використання відповідачами – органами бюджетного контролю іншого права – подати заперечення проти адміністративного позову є усталеною практикою. Заперечення щодо адміністративного позову виражено у відхиленні позову відповідачем з відповідним обґрунтуванням своєї позиції і обставинами, і пред'явленими доказами [154, с. 500].

У наукових джерелах відзначається, що заперечення проти адміністративного позову поділяються на процесуально-правові і матеріально-правові [154, с. 499; 155, с. 112]. Варто підтримати думку А. Осадчого, що процесуально-правові заперечення дозволяють відповідачеві переконати суд у неправомірності виникнення або продовження судового процесу і подаються з метою:

– залишення позовної заяви без розгляду внаслідок недотримання умов реалізації права на адміністративний позов (позовну заяву подано особою, яка не має адміністративної процесуальної дієздатності; позовну заяву від імені позивача подано особою, яка не має повноважень на ведення справи; у провадженні цього або іншого адміністративного суду є адміністративна справа про спір між тими самими сторонами, про той самий предмет і з тих самих підстав; провадження в адміністративній справі було відкрито за позовною заявою, яка не відповідає вимогам ст. 106 КАС України, і позивач не усунув цих недоліків у строк, встановлений судом – п. 1, 2, 3, 7 ч. 1 ст. 155 КАС України) або в разі, якщо позивач повторно не прибув на попереднє судове засідання чи не прибув на засідання без поважних причин, якщо від нього не надійшло заяви про розгляд справи за його відсутності, чи до закінчення судового розгляду він залишив судове засідання без поважних причин і не звернувся до суду із заявою про судовий розгляд за його відсутності (п. 4, 8 ч. 1 ст. 155 КАС України) або в разі, якщо позовну заяву подано з пропуском встановленого законом строку звернення до адміністративного суду, відсутні підстави для визнання причин пропуску строку звернення до адміністративного суду поважними (п. 9 ч. 1 ст. 155 КАС України). Недостатньо чітка визначеність у законодавстві щодо строків оскарження рішення про застосування заходів впливу за порушення бюджетного законодавства (відповідно до ст. 124 БК України – 10 днів, а відповідно до ст. 99 КАС України – 6 місяців) зумовлює випадки пропуску позивачами строку подання позову, що, своєю чергою, впливає на вибір відповідачами

способу процесуально-правового заперечення позову відповідно до п. 9 ч. 1 ст. 155 КАС України);

– закриття провадження у справі внаслідок відсутності передумов права на адміністративний позов (п. 1, 4 ч. 1 ст. 157 КАС України) або в разі, якщо ліквідовано підприємство, установу, організацію, які виступали позивачем, якщо спірні правовідносини не допускають правонаступництва (п. 5 ч. 1 ст. 157 КАС України).

Матеріально-правові заперечення проти адміністративного позову дозволяють відповідачеві переконати суд у необґрунтованості або неправомірності позовних вимог і подаються з метою ухвалення адміністративним судом постанови про відмову в задоволенні позову. Матеріально-правові заперечення, на відміну від процесуально-правових, стосуються суті заявлених позовних вимог та можуть бути пов'язані:

– з необґрунтованістю позовних вимог, через: неповноту юридичного складу; відсутність відповідних доказів або їх недопустимість чи недостовірність; наявність фактів, що знесилюють факти, які складають підставу позову, неналежність сторони тощо;

– з неправомірністю позовних вимог, через: неправильний вибір чи тлумачення позивачем норми матеріального права, що регулює спірні правовідносини; неправильний вибір позивачем способу захисту права тощо [155, с. 112].

Більшість заперечень органів бюджетного контролю у справах про оскарження рішень про застосування заходів впливу за порушення бюджетного законодавства містять матеріально-правові підстави. Зокрема, відповідачі вказують, що «оспорювані вимоги територіального органу Державної фінансової інспекції є законними й обов'язковими до виконання» [156], «оскаржувані розпорядження є такими, що прийняті відповідно до чинного законодавства, вони видані на підставі акта планової ревізії, в ході якої встановлено численні порушення бюджетного законодавства, чим установі завдано матеріальну шкоду (збитки)» [157], «у відповідності до ч. 2

ст. 120 Бюджетного кодексу України та п. 14 Порядку зупинення операцій з бюджетними коштами, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 19 січня 2011 року № 21, відповідач має право застосовувати зупинення операцій з бюджетними коштами на рахунках до тих пір, поки не будуть усунені порушення» [158]. Як результат цих обґрунтувань відповідачі просять адміністративний суд відмовити в задоволенні позовних вимог щодо визнання протиправним і скасування рішення про застосування заходу впливу за порушення бюджетного законодавства чи інших позовних вимог (заборони в майбутньому за те ж бюджетне правопорушення застосовувати зупинення операцій з бюджетними коштами тощо).

Отже, у цій категорії адміністративних справ заперечення проти позову варто розглядати як вимогу відповідача до адміністративного суду про відхилення адміністративного позову у зв'язку з необґрунтованістю чи неправомірністю позовних вимог про скасування (визнання протиправним) рішення, яким застосовано захід впливу за порушення бюджетного законодавства чи інших вимог позивача або через відсутність підстав для виникнення (продовження) судового процесу.

Висновки до розділу 2

Позивачем в адміністративній справі про оскарження рішень про застосування заходів впливу за порушення бюджетного законодавства потрібно вважати розпорядника або одержувача бюджетних коштів чи іншу особу, на захист порушених прав та інтересів у сфері публічно-правових відносин яких відкрито позовне провадження в адміністративній справі. Адміністративним судам слід враховувати, що більшість позивачів у цій категорії справ є бюджетні установи, що повністю утримуються за кошти відповідно державного чи місцевого бюджетів та забезпечують безперебійне функціонування публічної адміністрації.

Зважаючи на субординаційну природу відносин головного розпорядника та розпорядника бюджетних коштів і на відсутність у законодавстві обов'язку розпорядника коштів ініціювати перед головним розпорядником застосування заходу впливу у вигляді зменшення бюджетних асигнувань (також не встановлено порядку такого ініціювання), вимогу органів державного фінансового контролю здійснити таке ініціювання судам слід розглядати як недостатньо обґрунтовану.

Законодавчі акти не повною мірою відображають особливості правового статусу одержувачів бюджетних коштів, що зумовлює доцільність у БК України навести перелік суб'єктів, які не можуть бути одержувачами бюджетних коштів, чітко виокремити основні права й обов'язки одержувачів, а також закріпити матеріально-правові та процесуальні особливості притягнення одержувачів бюджетних коштів до фінансово-правової відповідальності.

Відповідачем в адміністративній справі про оскарження рішень про застосування заходів впливу за порушення бюджетного законодавства є суб'єкт владних повноважень – орган публічної адміністрації, уповноважений Бюджетним кодексом України на притягнення до фінансово-правової відповідальності, який, на думку позивача, виконуючи владні управлінські функції у сфері бюджетно-деліктних відносин, порушив її права й інтереси, та повинен усунути це порушення. Органи Державної аудиторської служби України (Державної фінансової інспекції України) та Державної казначейської служби України найактивніше залучаються як відповідачі у справах про оскарження рішень про застосування заходів впливу за порушення бюджетного законодавства.

У справах про оскарження рішення про застосування заходів впливу за порушення бюджетного законодавства обов'язок доказування правомірності цього рішення КАС України покладає на відповідача – суб'єкта владних повноважень. Окрім доказування правових підстав для рішення (тобто правомірності), правозастосовний суб'єкт повинен доказувати фактичну

підставу, тобто наявність фактів, з якими закон пов'язує можливість прийняття рішення щодо учасника бюджетного процесу чи вчинення щодо нього певної дії.

У досліджуваній категорії адміністративних справ заперечення проти позову варто розглядати як вимогу відповідача до адміністративного суду про відхилення адміністративного позову у зв'язку з необґрунтованістю чи неправомірністю позовних вимог про скасування (визнання протиправним) рішення, яким застосовано захід впливу за порушення бюджетного законодавства чи інших вимог позивача або через відсутність підстав для виникнення (продовження) судового процесу.

РОЗДІЛ 3

**ОСОБЛИВОСТІ ПРОВАДЖЕННЯ У СПРАВАХ
ПРО ОСКАРЖЕННЯ РІШЕНЬ ПРО ЗАСТОСУВАННЯ ЗАХОДІВ
ВПЛИВУ ЗА ПОРУШЕННЯ БЮДЖЕТНОГО ЗАКОНОДАВСТВА**

3.1 Звернення з адміністративним позовом і відкриття провадження в адміністративній справі

Провадження у справах про оскарження рішень про застосування заходів впливу за порушення бюджетного законодавства в адміністративному суді ініціюється шляхом звернення до нього позивача з позовом до відповідача про захист прав та інтересів юридичних осіб – розпорядників (одержувачів) бюджетних коштів чи інших учасників бюджетного процесу. Проблеми адміністративних позовів та позовного провадження в адміністративному судочинстві були і є предметом дослідження багатьох науковців [159–168]. На нашу думку, у контексті дисертаційного дослідження заслуговує особливої уваги позиція О. В. Кузьменко, яка під позовним провадженням в адміністративних судах розуміє регламентовану адміністративно-процесуальними нормами послідовну діяльність судів з розгляду і вирішення публічно-правових спорів, що виникають у сфері публічного управління між публічною адміністрацією (посадовими особами) та фізичними і юридичними особами, яка провадиться під час розгляду індивідуально-конкретної справи [169, с. 178–179]. Тому позовним провадженням у справах про оскарження рішень про застосування заходів впливу за порушення бюджетного законодавства слід вважати регламентовану адміністративно-процесуальними нормами послідовну діяльність судів з розгляду і вирішення публічно-правових бюджетних спорів, що виникають між органами бюджетного контролю та учасниками бюджетного процесу, яка провадиться в процесі розгляду індивідуально-конкретної справи.

Відповідно до ст. 104 КАС України позов пред'являється шляхом подання до суду першої інстанції позовної заяви, форма і зміст якої визначається у ст. 105 і 106 КАС України. Дотримання вимог щодо форми і змісту вважається однією з ключових умов реалізації права на адміністративний позов [170, с. 405] та є важливим елементом системи дій, що характеризують таку форму звернення до адміністративного суду, як позов [165, с. 208]. У позовній заяві мають бути зазначені: 1) найменування адміністративного суду, до якого подається позовна заява; 2) ім'я (найменування) позивача, поштова адреса, а також номер засобу зв'язку, адреса електронної пошти, якщо такі є; 3) ім'я (найменування) відповідача, посада і місце служби посадової чи службової особи, поштова адреса, а також номер засобу зв'язку, адреса електронної пошти, якщо такі відомі; 4) зміст позовних вимог і виклад обставин, якими позивач обґрунтовує свої вимоги, а в разі подання позову до кількох відповідачів – зміст позовних вимог щодо кожного з відповідачів; 5) у разі необхідності – клопотання про звільнення від сплати судового збору; про витребування доказів; про виклик свідків тощо; 6) перелік документів та інших матеріалів, що додаються.

На підтвердження обставин, якими обґрунтовуються позовні вимоги, позивач – учасник бюджетного процесу, надає докази, а в разі неможливості – зазначає докази, які не може самостійно надати, вказуючи причини неможливості подання таких доказів. До позовної заяви додаються її копії та копії всіх документів, що приєднуються до неї, відповідно до кількості відповідачів і третіх осіб. До позовної заяви додається також документ про сплату судового збору, крім випадків, коли його не належить сплачувати.

Позовну заяву підписує уповноважений представник юридичної особи – розпорядника (одержувача) бюджетних коштів чи іншого учасника бюджетного процесу із зазначенням дати її підписання. Одночасно з позовною заявою подається довіреність чи інший документ, що підтверджує повноваження представника. Відповідно до ст. 56 КАС України законним представником органу, підприємства, установи, організації в суді є його

керівник чи інша особа, уповноважена законом, положенням, статутом. Повноваження особи як представника чийхось інтересів на підставі довіреності мають бути безпосередньо обумовлені цією довіреністю. У довіреності обов'язково мають бути визначені та конкретизовані права представника на вчинення процесуальних дій, на які його уповноважено, чи наділено правом звернення представника до судів України в інтересах довірителя, зокрема підписувати та подавати позовні заяви в інтересах довірителя [171].

Зміст адміністративного позову розглядають як адресоване адміністративному суду прохання позивача процесуально-правового характеру задовольнити його вимогу до відповідача [90, с. 177] або ж як зазначену позивачем форму судового захисту, за якою позивач вимагає від суду прийняття певного рішення [34, с. 299]. При цьому відзначають, що визначення такого змісту відіграє важливе теоретичне і практичне значення, оскільки за його допомогою можна з'ясувати межі втручання адміністративного суду в діяльність органів публічного управління, а також види позовних вимог, і, відповідно, спрогнозувати характер судових рішень [90, с. 177]. Крім того, правильне визначення змісту адміністративного позову має важливе процесуальне значення. Відповідно до п. 4 ч. 1 ст. 106 КАС України у позовній заяві зміст позовних вимог викладають 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 [76, 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 застосування заходів впливу за порушення бюджетного законодавства дозволяє виокремити два види вимог, що становлять зміст таких позовів. У поодиноких випадках позивачі використовують положення п. 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 акта ревізії шляхом вилучення з тексту зазначеного акта висновків про нецільове використання бюджетних коштів у зв'язку з тим, що такі висновки не відповідають дійсності [172].

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 з позовом, у якому просить визнати нечинною вимогу, пред'явлену листом Контрольно-ревізійного управління в Запорізькій області від 16 вересня 2010 року № 08-0714-14/7054 щодо усунення виявлених в ході ревізії порушень і недоліків в частині звернення до Головного управління ветеринарної медицини в Запорізькій області з метою зменшення

бюджетних асигнувань на 2010 рік в сумі 52 073,23 грн за статтями витрат, щодо яких було завищено потребу в бюджетних коштах по КПКВ 2802030 за КЕКВ 1131 на суму залишків матеріальних цінностей. Суд першої інстанції – Запорізький окружний адміністративний суд, позов задовольнив повністю [173], Дніпропетровський апеляційний адміністративний суд таку позицію підтримав [174].

Також у позовних заявах зазначають вимоги про визнання незаконним та скасування рішення, що міститься в листі-вимозі [175], про визнання недійсною вимоги в частині зобов'язання зменшити бюджетні асигнування на суму витрачених не за цільовим призначенням коштів [176], про скасування вимоги, яка містить пропозицією зменшити асигнування [177]. Зокрема, у березні 2009 року фінансове управління Тернопільської районної державної адміністрації звернулось до суду з позовом до Контрольно-ревізійного управління в Тернопільській області, у якому просило скасувати вимогу від 13 березня 2009 року № 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 [177].

І у випадку зазначення в позовній заяві вимог про зобов'язання відповідача прийняти рішення або вчинити певні дії – внести зміни до акта 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 органів Державної аудиторської служби (Державної 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, тож є рішенням суб'єкта владних повноважень, яке може бути оскаржено [175]. Однак при визначенні змісту адміністративного позову позивачам та судам варто враховувати співвідношення і 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 набуття відповідним рішенням суду законної сили, а протиправність індивідуального акта виникає в разі набуття рішенням суду про задоволення адміністративного позову законної сили, з моменту прийняття такого акта суб'єктом владних повноважень (вчинення дії або бездіяльності). Вимога про визнання протиправними (недійсним, незаконним, неправомірним, скасування) індивідуальних актів не містить різних способів захисту, а є одним і тим самим способом, сформульованим у різних словесних формах. Отже, у тих випадках, коли предметом спору є індивідуальний акт, дія або бездіяльність позовною вимогою, за правилами КАС 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 [178].

Отже, зміст адміністративного позову у справах про оскарження рішення про застосування заходів впливу за порушення бюджетного законодавства становить адресоване адміністративному суду прохання позивача – розпорядника чи одержувача бюджетних коштів, процесуально-правового характеру задовольнити його вимогу про зобов'язання відповідача прийняти рішення або вчинити певні дії – внести зміни до акта ревізії тощо, або ж про скасування або визнання нечинним рішення, яким застосовано захід впливу [179, с. 398].

Пред'явлення адміністративного позову вважається початковим етапом процедури звернення до адміністративного суду першої інстанції, а з'ясування обставин справи (ч. 1 ст. 107 КАС України) і на підставі цього прийняття рішення щодо подальшого руху адміністративного процесу вважаються наступними етапами такої процедури. З'ясування обставин справи передбачає процесуальну діяльність суду. Так, одержавши позовну заяву, суддя з'ясовує, чи:

1) подана позовна заява особою, яка має адміністративну процесуальну дієздатність;

2) має представник належні повноваження (якщо позовну заяву подано представником);

3) відповідає позовна заява вимогам, встановленим ст. 106 КАС України;

4) належить розглядати позовну заяву в порядку адміністративного судочинства;

5) подано адміністративний позов у строк, установлений законом (якщо адміністративний позов подано з пропуском встановленого законом строку звернення до суду, то чи достатньо підстав для визнання причин пропуску строку звернення до суду поважними);

б) немає інших підстав для повернення позовної заяви, залишення її без розгляду або відмови у відкритті провадження в адміністративній справі, встановлених КАС України.

Вирішуючи питання про відкриття провадження в адміністративній справі, суд також має визначитися з такими питаннями: які саме права чи інтереси позивача порушені, в чому саме вони полягають і якими саме рішеннями, діями чи бездіяльністю суб'єкта владних повноважень вони порушені; чи належать спірні правовідносини до публічно-правових; чи не підлягають порушені права й інтереси юридичної особи захисту в порядку іншого судочинства [171].

З'ясування таких обставин дозволяє судді прийняти обґрунтоване рішення щодо постановлення ухвали про залишення позовної заяви без розгляду, відкриття провадження у справі чи відмови у відкритті провадження у справі [180, с. 150]. КАС України також передбачає можливість адміністративних судів постановити ухвалу про залишення позовної заяви без руху або повернення позовної заяви. У справах про оскарження рішень щодо застосування заходів впливу за порушення бюджетного законодавства постановлення таких ухвал є непоодинокими випадками.

Показовими є статистичні дані щодо прийнятих рішень після з'ясування суддею обставин справи. За даними статистичної звітності, у 2015 році місцеві адміністративні суди (окружні адміністративні суди та місцеві загальні суди як адміністративні) розглянули 261 653 справи і матеріали; з них повернуто, залишено без розгляду або відмовлено у відкритті провадження щодо 31 219 матеріалів, або 12%, зокрема: повернули – 23 906, або 9,2%. Суди відмовили у відкритті провадження у 3869 (1%) справах, залишили без розгляду 3444 (1%) матеріали. У 2015 році апеляційні адміністративні суди розглянули 89 842 справи за апеляційними скаргами, тобто на 194 211 рішень менше, ніж у 2014 році. З них у 23 953 справах, або 27% розглянутих справ, рішення судів першої інстанції змінено чи скасовано, що на 5% більше, ніж у 2014 році.

Аналіз даних показав, що апеляційні адміністративні суди переглянули 12 296 ухвал (14%). Динаміка свідчить про те, що кількість переглянутих ухвал судів першої інстанції серед загальної кількості судових рішень, переглянутих в апеляційному порядку, у 2015 році зросла на 6%.

Так, у загальній кількості ухвал, переглянутих в апеляційному порядку: 3102 ухвали, або 3%, про залишення позовної заяви без розгляду; 1252 ухвали (1%) про повернення позовної заяви; 1094 ухвали (1%) про відмову у відкритті провадження у справі; 1032 ухвали (0,4%) про закриття провадження у справі; 5816 ухвал (6%) з інших процесуальних питань [171].

Залишення позовної заяви без руху – це тимчасовий захід, який застосовується судом, з метою усунення позивачем недоліків позовної заяви та дотримання порядку її подання. У разі, якщо при прийнятті позовної заяви будуть виявленні обставини, які свідчать про недодержання позивачем вимог, передбачених законом для звернення до суду, і які перешкоджають відкриттю провадження у справі, суддя залишає позовну заяву без руху [76, с. 542].

Частина 1 ст. 108 КАС України передбачає, що суддя, встановивши, що позовну заяву подано без додержання вимог, встановлених ст. 106 цього Кодексу (у заяві вказується найменування адміністративного суду, зміст позовних вимог і виклад обставин, якими позивач обґрунтовує свої вимоги тощо, також передбачено вимоги щодо подання доказів, якими обґрунтовується позов, подання документів (зокрема й документів, що засвідчують сплату судового збору), вимоги щодо підписання заяви тощо) постановляє ухвалу про залишення позовної заяви без руху, у якій зазначаються недоліки позовної заяви, спосіб їх усунення і встановлюється строк, достатній для усунення недоліків.

Загалом, як слушно відзначає В. М. Кравчук, недоліки, які є підставою для залишення позовної заяви без руху, можуть стосуватися і позовної заяви (змісту й форми), і порядку подання. Найтипівіші недоліки позовної заяви: неповно зазначені прізвище, ім'я та по батькові (найменування) сторін (замість імен – ініціали); неправильне об'єднання позовних вимог; відсутність у позовній заяві конкретизованих вимог позивача. Недоліки порядку подання: неправильна сплата судового збору (у неповному розмірі або на помилкові рахунки); неподання оригіналів документів про сплату судового збору (копії не допускаються); неподання копій документів у належній кількості [76, с. 543].

Аналіз судової практики дозволяє виокремити основні підстави для залишення позовної заяви без руху у справах про оскарження рішень щодо застосування заходів впливу за порушення бюджетного законодавства. У

більшості випадків у таких справах позовна заява залишається без руху через недоліки порядку її подання. У позивачів виникають певні труднощі щодо правильного визначення розміру судового збору, що призводить до недотримання вимог ч. 3 ст. 106 КАС України щодо необхідності до позовної заяви додати документ про сплату судового збору, крім випадків, коли його не належить сплачувати. Як правило, у позовних заявах цієї категорії справ поєднуються вимоги щодо скасування рішень про застосування заходів впливу за порушення бюджетного законодавства та прохання скасувати відповідні пункти вимоги органу Державної аудиторської служби (Державної фінансової інспекції), якими зобов'язується бюджетну установу повернути (відшкодувати) певну суму бюджетних коштів. У таких випадках адміністративні суди вважають, що спір є одночасно спором майнового та немайнового характеру і судовий збір за приписами ч. 3 ст. 6 Закону України «Про судовий збір» сплачується за ставками, встановленими для позовних заяв майнового і немайнового характеру. Прикладом рішення про залишення позовної заяви без руху у зв'язку з неподанням документальних доказів оплати повної суми судового збору є ухвала Запорізького окружного адміністративного суду від 20 грудня 2013 року у справі №808/9965/13-а за позовом бюджетної установи до Запорізької об'єднаної Державної фінансової інспекції про визнання протиправним та скасування п. 2 вимоги, зобов'язання відповідача скасувати розпорядження про зупинення операцій з бюджетними коштами. У цій ухвалі суд відзначив, що позовна заява не відповідає вимогам ч. 3 ст. 106 КАС України, в частині долучення до позову документа про сплату судового збору. За практикою Європейського суду з прав людини вимога про визнання протиправним рішення суб'єкта владних повноважень, яке впливає на склад майна позивача, зокрема шляхом безпідставного стягнення податків, зборів, штрафних санкцій тощо, є майновою. Адміністративними позовами майнового характеру є вимоги щодо протиправності рішень про визначення грошових зобов'язань платників податків, про зменшення суми

бюджетного відшкодування з податку на додану вартість, про стягнення адміністративно-господарських та інших штрафних санкцій тощо. Отже, звернені до суду вимоги про скасування рішення відповідача – суб'єкта владних повноважень, безпосереднім наслідком яких є зміна складу майна позивача, є майновими. Позивач оскаржує до суду п. 2 вимоги відповідача, за яким позивачеві необхідно відшкодувати 79 461,23 грн, та порушує питання про зобов'язання відповідача вчинити певні дії. Отже, цей спір є одночасно спором майнового і немайнового характеру. Зважаючи, що позивач оплатив лише суму судового збору за вимогами немайнового характеру, про що подав відповідні докази, йому потрібно надати суду документ про доплату судового збору за майновими вимогами [181]. Схожі аргументи були наведені й в ухвалі Рівненського окружного адміністративного суду у справі № 817/782/14 від 19 березня 2014 року за позовом Фінансового управління Дубенської міської ради до Державної фінансової інспекції в Рівненській області про скасування п. 2 вимоги та скасування розпорядження про зупинення операцій з бюджетними коштами [182].

Також існують випадки неправильного розрахунку судового збору позивачем або ж несплати такого збору, що призводить до залишення позовної заяви без руху. Наприклад, Миколаївський окружний адміністративний суд зобов'язав позивача доплатити 4,26 грн та залишив без руху позовну заяву з вимогою скасувати розпорядження про зупинення операцій з бюджетними коштами через помилку в розрахунку судового збору [183], Полтавський окружний адміністративний суд виніс ухвалу про залишення позовної заяви без руху через відсутність квитанції про сплату судового збору за немайновими вимогами та доказів на підтвердження наявності підстав звільнення позивача від сплати такого збору [184].

Ще однією підставою для залишення позовної заяви без руху у справах про оскарження рішень щодо застосування заходів впливу за порушення бюджетного законодавства є недотримання вимог ч. 3 ст. 106

КАС України щодо необхідності додати до позовної заяви її копії та копії всіх документів, що приєднуються до неї, відповідно до кількості відповідачів і третіх осіб. Недотримання цих вимог полягає і в неподанні відповідних копій для визначених у позовній заяві відповідачів, і в такому неподанні через неправильне визначення позивачем певних осіб відповідачами. В ухвалі про залишення позовної заяви без руху Полтавського окружного адміністративного суду від 25 листопада 2013 року (справа № 816/6707/13-а) відзначено, що позивач не додав до адміністративного позову копії позовної заяви і приєднаних до неї документів для скерування їх відповідачеві. Крім того, як випливає зі змісту позовних вимог, позивач, окрім вимог про скасування результатів позапланової ревізії, визнання незаконними та скасування вимоги Державної фінансової інспекції в Полтавській області про повернення бюджетних коштів, розпорядження про зупинення операцій з бюджетними коштами, просить також визнати неправомірними дії начальника Державної фінансової інспекції в Полтавській області щодо призначення позапланової ревізії і неналежного розгляду зауважень позивача та визнати неправомірними дії інспекторів й інших посадових осіб Державної фінансової інспекції щодо доказування правомірності своїх дій при складанні акта ревізії, відсутності законодавчо обґрунтованої аргументації, відсутності документального підтвердження висновків акта, неналежного розгляду зауважень позивача. При цьому позивач не визначає таких осіб відповідачами у справі та не надає для них копій позовної заяви з доданими до неї матеріалами [184].

Окрім недоліків порядку подання у справах про оскарження рішень щодо застосування заходів впливу за порушення бюджетного законодавства, трапляються випадки залишення позовної заяви без руху у зв'язку з недотриманням ч. 2 ст. 106 КАС України, відповідно до якої позивач зобов'язаний надати докази на підтвердження обставин, якими обґрунтовуються позовні вимоги. У цьому випадку суддя не в змозі повною

мірою оцінити, як правило, наявність конструктивних ознак публічно-правового спору (наявність певного статусу у сторін спору, виконання суб'єктами спору владних функцій тощо) або ж процесуальних підстав відкриття провадження, а відтак – і здійснити процесуальну дію – відкриття провадження у справі. Так, Окружний адміністративний суд міста Києва, залишаючи позовну заяву без руху, зобов'язав позивача при усуненні недоліків позовної заяви надати документи, на які він посилається, зокрема докази правового статусу позивача як юридичної особи, що має право використовувати позабюджетні кошти на покращення організації навчально-виховного процесу, розширення матеріальної бази тощо [185]. В іншій справі Херсонський окружний адміністративний суд відзначив, що оскільки зі змісту адміністративного позову та доданих до нього документів неможливо остаточно встановити, з якої дати слід вираховувати строки на оскарження рішення, цей позов варто залишити без руху та надати позивачеві строк для усунення недоліків, а саме: надати до суду докази щодо дати отримання оскаржуваних рішень про застосування заходів впливу: розпорядження про зупинення операцій з бюджетними коштами та попередження про неналежне виконання бюджетного законодавства [186].

Позовні заяви у справах про оскарження рішень щодо застосування заходів впливу за порушення бюджетного законодавства адміністративні суди залишають без руху також через недотримання позивачами ч. 5 ст. 106 КАС України, відповідно до якої у випадку подання позовної заяви представником подається й довіреність чи інший документ, що підтверджує повноваження представника. На перший погляд, застосування цієї норми судами як підстави залишення позовної заяви без руху схоже із застосуванням п. 4 ч. 3 ст. 108 КАС України, відповідно до якої позовна заява повертається позивачеві, якщо її подано від імені позивача особою, яка не має повноважень на ведення справи. Однак різняться і підстави, і правові наслідки застосування цих норм. Позовна заява залишається без руху (з можливістю усунути недоліки та вважати позов поданим у день первинного

його подання до адміністративного суду), якщо довіреність взагалі не подана, внаслідок чого не досліджена судом. Коли ж довіреність подана, але в ній не передбачено відповідних повноважень конкретної особи (тобто суд визначив, що позовну заяву подано від імені позивача особою, яка не має повноважень на ведення справи), то суд повертає таку позовну заяву, що не позбавляє права повторного звернення до адміністративного суду. У справах про оскарження рішень щодо застосування заходів впливу за порушення бюджетного законодавства адміністративні суди в основному правильно застосовують зазначені норми КАС України. Так, однією з підстав залишення позовної заяви без руху у справі про зобов'язання відповідача скасувати розпорядження про зупинення операцій з бюджетними коштами було те, що позовна заява підписана тимчасово виконуючим обов'язки начальника позивача, але до позову не додано будь-яких документів, що підтверджують займану ним посаду, а саме – документи, якими ця особа призначена на посаду, та документ, яким ця особа уповноважена підписувати позов від імені позивача [181]. У справі № 814/4852/13-а про визнання протиправним розпорядження про зупинення операцій з бюджетними коштами позовну заяву було повернуто позивачеві із зазначенням такого. Позовну заяву підписав завідувач юридичного сектору апарату райдержадміністрації, на підтвердження повноважень якого подано довіреність. Однак цей документ не містить жодного посилання чи обумовлення про те, що ця особа має право пред'являти позови, подавати, підписувати позови, змінювати позовні вимоги, укладати мирові угоди, відмовлятися від позовів, визнавати позови повністю чи частково тощо [187].

Отже, у справах про оскарження рішень щодо застосування заходів впливу за порушення бюджетного законодавства залишення позовної заяви без руху розглядається як процесуальна дія, що зумовлена необхідністю усунення позивачем недоліків позовної заяви (недоліків порядку її подання). Аналіз судової практики дозволяє виокремити такі основні підстави для

залишення позовної заяви без руху у цій категорії адміністративних справ: неправильна сплата (в неповному розмірі через розрахункові помилки або помилки щодо визначення спору лише немайновим) чи несплата судового збору. Позивачам варто звернути увагу на те, що, як правило, у позовних заявах цієї категорії справ поєднуються вимоги щодо скасування рішень про застосування заходів впливу за порушення бюджетного законодавства (немайнові вимоги) та прохання скасувати відповідні пункти вимоги органу Державної аудиторської служби, якими бюджетну установу зобов'язується повернути (відшкодувати) певну суму бюджетних коштів (майнові вимоги). У таких випадках адміністративні суди вважають, що судовий збір сплачується за ставками, встановленими для позовних заяв майнового і немайнового характеру; неподання копій документів у належній кількості (неподання відповідних копій для визначених у позовній заяві відповідачів, або неподання копій через неправильне визначення позивачем певних осіб відповідачами); неподання доказів на підтвердження обставин, якими обґрунтовуються позовні вимоги; неподання довіреності чи іншого документа, що підтверджує повноваження представника, якщо позовну заяву подав представник [188, с. 45].

Якщо позивач усунув недоліки позовної заяви у строк, встановлений судом, вона вважається поданою в день первинного її подання до адміністративного суду, якщо ж не усунув, то така заява повертається позивачеві. Важливо, щоб при прийнятті рішення про повернення позовної заяви з підстав неусунення недоліків суд ретельно перевірів, чи отримана позивачем ухвала про залишення позову без руху у строк, достатній для її виконання, та чи забезпечена позивачеві можливість для усунення недоліків, на які вказав суд, тривалість строку, який у кожному конкретному випадку повинен встановлюватись з урахуванням характеру недоліків та реальної можливості виправлення недоліків з дня отримання позивачем ухвали та враховувати положення ч. 9 ст. 103 КАС України, згідно з якою строк не вважається пропущеним, якщо до його закінчення позовна заява, скарга,

інші документи чи матеріали або грошові кошти здано на пошту чи передано іншими відповідними засобами зв'язку [171].

Відповідно до ч. 3 ст. 108 КАС України у справах про оскарження рішення про застосування заходів впливу за порушення бюджетного законодавства позовна заява повертається позивачеві також, якщо: учасник бюджетного процесу – позивач, до відкриття провадження в адміністративній справі подав заяву про її відкликання; позовну заяву подано особою, яка не має адміністративної процесуальної дієздатності; позовну заяву від імені позивача подано особою, яка не має повноважень на ведення справи; у провадженні цього або іншого адміністративного суду є справа про спір між тими самими сторонами, про той самий предмет і з тих самих підстав; справа не підсудна цьому адміністративному суду.

Повернення позовної заяви не позбавляє права повторного звернення до адміністративного суду в порядку, встановленому законом. На відміну від правових наслідків повернення позову, відмова у відкритті провадження в адміністративній справі не дозволяє повторного звернення. Питання відкриття провадження є найбільш актуальним з огляду на необхідність забезпечення реалізації гарантованого Конституцією та законами України доступу особи до правосуддя, тому ст. 109 КАС України встановлює вичерпний перелік підстав для відмови у відкритті провадження в адміністративній справі, який не підлягає розширеному тлумаченню [171]. Так, суддя відмовляє у відкритті провадження в адміністративній справі лише, якщо:

- 1) заяву не належить розглядати в порядку адміністративного судочинства;

- 2) у спорі між тими самими сторонами, про той самий предмет і з тих самих підстав є такі, що набули законної сили: постанова суду; ухвала суду про відмову у відкритті провадження в адміністративній справі; ухвала про закриття провадження в адміністративній справі; ухвала про залишення позовної заяви без розгляду у зв'язку з пропуском строку звернення до

адміністративного суду (крім випадків, коли така ухвала винесена до відкриття провадження в адміністративній справі);

3) припинено юридичну особу, яка звернулася із позовною заявою або до якої пред'явлено адміністративний позов, якщо спірні правовідносини не допускають правонаступництва.

В адміністративних справах про оскарження рішення про застосування заходів впливу за порушення бюджетного законодавства вкрай рідко суд відмовляє у відкритті провадження. Зумовлено це тим, що зазначені в КАС України умови винесення ухвали про відмову у відкритті провадження у цій категорії справ досить рідко виникають. Хоча й існують бюджетні спори, які не належить розглядати в порядку адміністративного судочинства (про відшкодування шкоди бюджету, притягнення до адміністративної відповідальності посадових осіб розпорядників чи одержувачів бюджетних коштів тощо), позивачі, як правило, вірно визначають і публічно-правовий характер спірних відносин, і відповідача – суб'єкта владних повноважень. Також бюджетні установи та одержувачі бюджетних коштів, зазвичай, не подають повторно позов, якщо вже існує судове рішення з приводу законності застосування конкретного заходу впливу за порушення бюджетного законодавства. Що ж до п. 3 ч. 1 ст. 109 КАС України, то він вважається підставою для відмови у відкритті провадження у справі, якщо факт припинення юридичної особи, яка звернулася із позовною заявою або до якої пред'явлено адміністративний позов, виявлено до постановлення ухвали про відкриття провадження. Оскільки цей строк є незначним, ця підстава відмови у відкритті провадження застосовується вкрай рідко, оскільки належне встановлення таких обставин протягом стислого періоду часу є неможливим [171]. Крім того, цю підставу не може бути застосовано у цій категорії справ, оскільки в більшості випадків і розпорядники бюджетних коштів, і суб'єкти наділені повноваженнями на притягнення до фінансово-правової відповідальності за порушення бюджетного законодавства, які припиняються шляхом

реорганізації. Органи Державної фінансової інспекції в областях на підставі постанови Кабінету Міністрів України від 6 квітня 2016 року № 266 «Про утворення міжрегіональних територіальних органів Державної аудиторської служби» [189] були реорганізовані у 5 офісів Державної аудиторської служби. Адміністративні суди в таких випадках не відмовляють у відкритті провадження, а здійснюють заміну відповідача. Так, Київський окружний адміністративний суд у справі № 810/3299/16 здійснив заміну відповідача, оскільки Державну фінансову інспекцію в Київській області реорганізовано в Північний офіс Держаудитслужби, який є правонаступником первісного відповідача [156].

Найбільша ймовірність у справах про оскарження рішення про застосування заходів впливу за порушення бюджетного законодавства відмовити у відкритті провадження існує у випадку набуття законної сили ухвали про залишення позовної заяви без розгляду у зв'язку з пропуском строку звернення до адміністративного суду. Відповідно до ч. 2 ст. 99 КАС України для звернення до адміністративного суду за захистом прав та інтересів особи встановлюється шестимісячний строк, який, якщо не встановлено інше, обчислюється з дня, коли особа дізналася або повинна була дізнатися про порушення своїх прав чи інтересів. А відповідно до ч. 1 ст. 124 БК України рішення про застосування заходу впливу за порушення бюджетного законодавства може бути оскаржено в суді протягом 10 днів з дня його винесення, якщо інше не передбачено законом. Адміністративні суди, здійснюючи тлумачення цих норм та посилаючись на ч. 3 ст. 99 КАС України, вважають, що строк оскарження становить 10 днів. В ухвалі Сумського окружного адміністративного суду у справі № 2а-1870/2614/11 відзначено, що для захисту прав, свобод та інтересів особи КАС України та іншими законами можуть встановлюватися інші строки для звернення до адміністративного суду, які, якщо не встановлено інше, обчислюються з дня, коли особа дізналася або повинна була дізнатися про порушення своїх прав, свобод чи інтересів (ч. 3 ст. 99 КАС України). Отже, цією нормою

передбачено можливість встановлення іншими законами не лише інших строків для звернення до адміністративного суду, але й іншого порядку обчислення цих строків, аніж це встановлено ч. 2 ст. 99 КАС. Відповідно до ч. 1 ст. 124 Бюджетного кодексу України таке рішення може бути оскаржено протягом 10 днів. Як вбачається з матеріалів справи, позивач звернувся до суду з пропуском десятиденного строку, встановленого БК України. Тому цей позов, відповідно до ч. 1 ст. 100 КАС України, було залишено без розгляду [190]. Не вдаючись до дискусій щодо правильності саме такого вирішення справи, відзначимо практичну необхідність на рівні норм бюджетного законодавства збільшити строки для оскарження рішення про застосування примусових заходів. Підтвердженням цього є й утверджене у практиці Європейського суду з прав людини розуміння того, що однією з основних складових права на справедливе судочинство є якнайширше забезпечення особі можливості звернення до суду для вирішення спору. Тому доцільно внести зміни до ст. 124 Бюджетного кодексу України, відповідно до яких ч. 1 цієї статті викласти в такій редакції: «Рішення про застосування заходу впливу за порушення бюджетного законодавства може бути оскаржено в порядку, встановленому законом. Рішення може бути оскаржено в органі, що його виніс, або в суді протягом 30 днів з дня його винесення, якщо інше не передбачено законом».

Про відмову у відкритті провадження в адміністративній справі суддя постановляє ухвалу, яка може бути оскаржена особою, яка подала позовну заяву. Копія ухвали про відмову у відкритті провадження в адміністративній справі невідкладно надсилається особі, яка подала позовну заяву, разом з позовною заявою та всіма доданими до неї матеріалами.

Судове рішення про відкриття провадження в адміністративній справі про оскарження рішення про застосування заходів впливу за порушення бюджетного законодавства суддя вирішує протягом трьох днів з дня надходження позовної заяви до адміністративного суду або закінчення строку, встановленого для усунення недоліків позовної заяви, у разі

залишення позовної заяви без руху. На практиці суди враховують, що позивач може усунути недоліки в останній день строку і надіслати виправлену позовну заяву поштою. Тому суддя має вирішувати це питання, витримавши після закінчення строку на усунення недоліків час для проходження кореспонденції, що встановлений Нормативами і нормативними строками пересилання поштових відправлень, затвердженими наказом Міністерства інфраструктури України від 28 листопада 2013 року № 958 [191], за умови, що інформація про усунення недоліків не надійде раніше [171].

Про залишення позовної заяви без розгляду, відкриття провадження у справі чи відмову у відкритті провадження у справі суддя постановляє ухвалу. В ухвалі про відкриття провадження у справі про оскарження рішення про застосування заходів впливу за порушення бюджетного законодавства зазначаються: 1) найменування адміністративного суду, прізвище та ініціали судді, який відкрив провадження в адміністративній справі, номер справи; 2) ким і до кого пред'явлено адміністративний позов; 3) зміст позовних вимог; 4) дата, час і місце попереднього судового засідання, якщо суд вважає його проведення необхідним; 5) пропозиція відповідачу – органу бюджетного контролю, подати в зазначений строк письмові заперечення проти позову та докази, які в нього є, а також зазначається про його обов'язок надати у визначений судом строк у разі заперечення проти позову всі матеріали, що були або мали бути взяті ним до уваги при прийнятті рішення про застосування примусових заходів за бюджетні правопорушення; 6) яким складом суду розглядатиметься справа; 7) за наявності підстав – висновок суду про визнання причин пропуску строку звернення до адміністративного суду поважними.

Копія ухвали про відкриття провадження в адміністративній справі невідкладно після постановлення надсилається особам, які беруть участь у справі, разом з витягом про їхні процесуальні права й обов'язки, встановлені ст. 49, 51 КАС України. Відповідачам та третім особам, які не заявляють

самостійних вимог на предмет спору, надсилаються також копії позовної заяви та доданих до неї документів для забезпечення принципів диспозитивності (щоб вони могли вибрати свою позицію щодо позовних вимог) та змагальності (щоб вони змогли ознайомитися з доказовою базою позивача і підготувати свою) [171]. Копія ухвали про залишення позовної заяви без розгляду невідкладно надсилається особі, яка подала позовну заяву, разом з позовною заявою та всіма доданими до неї матеріалами.

3.2 Розгляд адміністративної справи та ухвалення судового рішення

Беручи до уваги приписи ч. 1 ст. 122 КАС України, адміністративна справа про оскарження рішення про застосування заходів впливу за порушення бюджетного законодавства повинна бути розглянута і вирішена судом протягом розумного строку, але не більше місяця з дня відкриття провадження у справі. Загалом установлення й дотримання процесуальних строків є однією з умов здійснення ефективного судового адміністративного процесу, вирішення спору по суті, уникнення фактів затягування розгляду справи адміністративної юрисдикції та, зрештою, підвищення довіри до судової гілки влади, її спроможності здійснювати захист прав і свобод громадян, прав та законних інтересів юридичних осіб [171].

Проте, як відзначено в постанові Пленуму Вищого адміністративного суду України від 29 вересня 2016 року № 14 «Про узагальнення практики застосування адміністративними судами першої інстанції глав 1-4 розділу III Кодексу адміністративного судочинства України під час розгляду та вирішення адміністративних справ» на практиці забезпечити розгляд і вирішення справи в місячний строк часто виявляється досить складно. Це можливо лише в разі повного і своєчасного виконання всіма учасниками процесу своїх процесуальних обов'язків, зокрема забезпечення явки до суду,

подання належних і допустимих доказів, відсутності перешкод у здійсненні судочинства. Тому більшість адміністративних справ вирішуються за межами встановлених законом строків [171]. Щодо справ про оскарження рішення про застосування заходів впливу за порушення бюджетного законодавства, то в багатьох випадках вони вирішуються в межах місячного строку. Наприклад, розпорядження про зупинення з бюджетними коштами було прийнято 15 червня 2016 року, а вже 14 липня 2016 року адміністративний суд прийняв рішення у справі [192], справу про скасування розпорядження Державної фінансової інспекції про зупинення операцій з бюджетними коштами було відкрито 17 лютого 2016 року [193], а рішення винесено 4 березня 2016 року [194]. Однак існують і випадки порушення такого строку, у зв'язку з чим важливим є застосування п. 11 ч. 1 ст. 3 КАС України, відповідно до якого розумний строк визначено як найкоротший строк розгляду і вирішення адміністративної справи, достатній для надання своєчасного (без невинуватених зволікань) судового захисту порушених прав, свобод та інтересів у публічно-правових відносинах. Розумний строк не може бути чітко обмежений, проте для оцінки того, чи був цей термін у вказаних обставинах перевищений, потрібно опиратися на відповідні критерії, серед яких варто виділити насамперед складність адміністративних справ [171].

Розгляд адміністративної справи про оскарження рішень про застосування заходів впливу за порушення бюджетного законодавства починається з підготовки справи до судового розгляду. Зважаючи на приписи ч. 2 ст. 110 КАС України, метою підготовчого провадження слід вважати всебічний та об'єктивний розгляд і вирішення справи в одному судовому засіданні протягом розумного строку. Для цього суд може:

- 1) прийняти рішення про витребування документів та інших матеріалів; навести необхідні довідки; провести огляд письмових та речових доказів на місці, якщо їх не можна доставити до суду; призначити експертизу, вирішити питання про необхідність залучення свідків, спеціаліста,

перекладача; 2) прийняти рішення про обов'язковість особистої участі осіб, які беруть участь у справі, у судовому засіданні, про залучення третіх осіб до справи; 3) викликати на судовий розгляд адміністративної справи свідків, експертів, спеціалістів, перекладачів; 4) прийняти рішення про проведення попереднього судового засідання. Отже, аби адміністративна справа була обґрунтовано вирішена в першому судовому засіданні без невиправданих, неодноразових призначень нових строків її розгляду, її належить старанно підготувати до судового розгляду. У цьому й полягає значення цієї стадії адміністративного процесу – підготовки справи до судового розгляду [195, с. 145].

У ст. 112 і 113 КАС України передбачено право сторін відмовитись від визнання чи визнати адміністративний позов, а також врегулювати спір на основі взаємних поступок під час підготовчого провадження. Як уже зазначалося, в досліджуваній категорії справ такі випадки нечасті. Але найбільш імовірною є відмова розпорядника або одержувача від позову, зважаючи на швидкоплинність строків застосування зупинення операцій з бюджетними коштами (до 30 днів) і на наявну можливість вирішення справи у строк, коли розпорядження про застосування цього заходу впливу у зв'язку із закінченням дії втратить юридичну силу. Відмова від адміністративного позову під час підготовчого провадження має бути викладена в адресованій суду письмовій заяві, яка приєднується до справи. Про прийняття відмови від адміністративного позову суд постановляє ухвалу, якою закриває провадження у справі. У разі часткової відмови позивача від адміністративного позову суд постановляє ухвалу, якою закриває провадження у справі щодо частини позовних вимог.

На стадії підготовки до судового розгляду справи про оскарження рішення про застосування заходів впливу за порушення бюджетного законодавства, як і в інших категоріях адміністративних справ, основним процесуальним етапом вважається проведення попереднього судового

засідання. Відповідно до ст. 111 КАС України метою такого засідання є з'ясування можливості врегулювання спору до судового розгляду справи або забезпечення всебічного й об'єктивного вирішення справи протягом розумного строку адміністративним судом. Для врегулювання спору суд з'ясовує, чи не відмовляється позивач від адміністративного позову, чи не визнає відповідач адміністративний позов, і роз'яснює сторонам можливості щодо примирення. Якщо ж публічно-правовий бюджетний спір не врегульовано, суд: 1) уточнює позовні вимоги розпорядника (одержувача) бюджетних коштів чи іншого учасника бюджетного процесу та заперечення відповідача проти адміністративного позову; 2) з'ясовує питання про склад осіб, які братимуть участь у справі; 3) визначає факти, які необхідно встановити для вирішення спору і які з них визнаються сторонами, а які належить доказувати, зокрема щодо правомірності проведення контрольних заходів, на підставі яких було прийнято рішення про застосування заходів впливу за порушення бюджетного законодавства; 4) з'ясовує, якими доказами сторони можуть обґрунтувати свої доводи чи заперечення, та встановлює строки для їх надання, а також у разі необхідності пропонує особам, які беруть участь у справі, доповнити чи пояснити певні обставини і надати суду додаткові докази; 5) вчиняє інші дії, необхідні для підготовки справи до судового розгляду.

Загалом під час підготовчого провадження у цій категорії справ адміністративний суд може вчинити такі процесуальні дії (оформивши їх відповідною ухвалою):

– об'єднати в одне провадження кілька однорідних позовних вимог за позовами одного й того ж позивача до того ж відповідача чи до різних відповідачів або за позовними заявами різних позивачів до одного й того самого відповідача, а також роз'єднати одну чи кілька поєднаних в одне провадження позовних вимог у самостійні провадження, якщо їхній спільний розгляд ускладнює чи сповільнює вирішення справи (ст. 116 КАС України);

– вжити заходів щодо забезпечення адміністративного позову (ст. 117 КАС України).

В адміністративних справах про оскарження рішення про застосування заходів впливу за порушення бюджетного законодавства саме під час визначення необхідності та вжиття заходів щодо забезпечення адміністративного позову виникає найбільше проблемних питань, що стосуються процесуальних дій під час підготовчого провадження. Заходи впливу, що застосовуються за вчинені бюджетні делікти, сприяють попередженню порушень бюджетного законодавства [196, с. 195], при цьому більшість з них негативно впливає на фінансову діяльність суб'єктів бюджетних правовідносин. Зокрема, неодноразове зупинення операцій з бюджетними коштами може паралізувати діяльність окремих бюджетних установ протягом кількох місяців. Така ситуація та, як свідчить практика адміністративних судів, подекуди необґрунтоване застосування заходів впливу органами бюджетного контролю зумовлюють поширеність звернень до судів з адміністративним позовом про оскарження рішень про застосування того чи іншого заходу впливу за порушення бюджетного законодавства. При цьому зупинити дію оскаржуваного рішення на період розгляду справи можливо за допомогою норм КАС України про забезпечення адміністративного позову.

За концепцією КАС України, подання адміністративного позову або відкриття провадження в адміністративній справі саме по собі не зупиняє дії рішення суб'єкта владних повноважень. Зупинити дію цього рішення чи окремих його положень на час провадження в адміністративній справі може лише суд в порядку забезпечення адміністративного позову [147, 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 [197, с. 357].

Інститут забезпечення адміністративного позову вважається службовим процесуальним інститутом, оскільки сама можливість забезпечення зумовлена позовними вимогами [198, 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 та попереднього встановлення обставин, ухвалу про вжиття таких заходів може постановити лише суд першої інстанції або суд апеляційної інстанції [147, 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 мати місце, зокрема, у разі знищення предмета спору, відчуження його іншим особам;

- якщо для відновлення прав потрібно буде докласти значних зусиль і 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 [76, с. 241].

Аналіз таких підстав дає змогу стверджувати, що при вирішенні питання про забезпечення адміністративного позову суд повинен оцінити обґрунтованість 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 має бути відображено у відповідному судовому рішенні. Так, відповідно до п. 17 а. 2 постанови Пленуму Вищого адміністративного суду України № 2 від 6 березня 2008 року «Про практику застосування адміністративними судами окремих положень Кодексу адміністративного судочинства України під час розгляду адміністративних справ» [199], в ухвалі про забезпечення позову суд повинен навести мотиви, з яких він дійшов висновку про існування очевидної небезпеки заподіяння шкоди правам, свободам та інтересам позивача до ухвалення рішення по адміністративній справі, або захист цих прав, свобод та інтересів стане неможливим без вжиття таких заходів, або для їх відновлення необхідно буде докласти значних зусиль та 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 прийняття відповідного рішення. Наприклад, Одеський окружний адміністративний суд навів такі мотиви, з яких він дійшов висновку про існування очевидної небезпеки заподіяння шкоди правам, свободам та інтересам позивача до ухвалення рішення по адміністративній справі. По-перше, відповідно до Порядку проведення інспектування Державною аудиторською службою, її міжрегіональними територіальними органами, затвердженим постановою Кабінету Міністрів України від 20 квітня 2006 року № 550 [200], 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 встановлених законом підстав (п. 50 Порядку). Відповідно до ст. 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 невжиття заходів щодо відшкодування з винних осіб збитків від нестач, розтрат, крадіжок і безгосподарності, передбачена адміністративна відповідальність у вигляді штрафу. Отже, з огляду на наведені норми законів, не зупинення оскаржуваної вимоги відповідача по даній справі дає право останньому скористатися однією із приведених можливостей, передбачених чинним законодавством, що, своєю чергою, приведе до порушення прав, свобод позивача шляхом можливого притягнення його посадових осіб до одного з перерахованих видів відповідальності, а також до порушення його інтересів шляхом понесення 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 внаслідок неправомірного перерахування сум, що призведе до неможливості вчасного введення об'єкта в експлуатацію та призведе до додаткових витрат на утримання незавершеного будівництва [201].

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 [76, 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 відзначено, що разом з позовною заявою позивач подав заяву, в якій просить суд зупинити дію розпорядження заступника начальника Державної фінансової інспекції в Харківській області про зупинення операцій з бюджетними коштами від 10 липня 2013 року № 178, яке винесено на підставі акта ревізії від 6 червня 2013 року № 730-20/106 до вирішення питання по суті [202]. Такий же спосіб забезпечення адміністративного позову вибрали й інші позивачі у випадках оскарження розпоряджень органів Державної фінансової інспекції [203; 204].

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, укласти договір, проводити платежі, передавати майно. При цьому не допускається заборона дій, вчинення яких не утруднює виконання рішення в майбутньому [76, с. 243]. Зокрема, не допускається забезпечення позову шляхом заборони суб'єкта 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 відповідачеві – органу

Держаудитслужби (Держфінінспекції) або розпоряднику бюджетних коштів вищого рівня, приймати рішення про застосування нових заходів впливу за те саме 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 в повному обсязі вимоги про повернення бюджетних коштів до відповідного бюджету в 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 відповідачеві 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 [205]. 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 протягом існування спірних правовідносин [206].

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 потрібно забезпечити позов, характер спірних правовідносин тощо. Норми КАС України не відкидають 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 [207, с. 147]. 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 березня 2013 року до прийняття кінцевого рішення по цій справі [208]. Схожі прохання висловлювалися також в інших справах за позовами розпорядників бюджетних коштів до органів бюджетного контролю [209].

Види забезпечення позову мають бути пропорційними із заявленими позивачем вимогами. Адекватність (пропорційність) заходу забезпечення позову, що застосовується судом, визначається його відповідністю вимогам, на забезпечення яких він вживається. Оцінку такої відповідності здійснює суд, зокрема, з урахуванням співвідношення права (інтересу), про захист яких просить заявник, з майновими наслідками заборони відповідачеві вчиняти певні дії. При вирішенні питання про зупинення дії рішення суб'єкта владних повноважень суд повинен зважити всі інтереси та визначитися, виходячи, зокрема, з того, щоб шкода внаслідок невиконання такого рішення в жодному разі не перевищувала шкоду, яку може бути заподіяно виконанням рішення [147, 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 в разі його обґрунтованості і терміновості вирішується ухвалою негайно без повідомлення відповідача та інших осіб, які беруть участь у справі. Виконання ухвал з питань забезпечення адміністративного позову здійснюється негайно. Ухвали 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.

Отже, забезпеченням адміністративного позову у справах про оскарження рішення про застосування заходів впливу за порушення бюджетного законодавства варто вважати вжиття адміністративним судом, у провадженні якого знаходиться справа, заходів щодо зупинення дії рішення (його частини), яким застосовано відповідний 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 в зазначеній категорії справ: зупинення дії рішення суб'єкта бюджетного контролю, яким застосовується один із заходів впливу; заборона відповідачеві чи іншому суб'єктові бюджетних правовідносин приймати рішення про застосування нових заходів впливу за те саме порушення або повторне застосування тих же заходів, або вчиняти інші дії; і зупинення дії рішення суб'єкта бюджетних правовідносин, і заборона йому вчинення певних дій [207, с. 151].

На нашу думку, найдієвішим є клопотання позивача, яке містить прохання і про зупинення дії відповідного рішення, і про заборону суб'єктові владних повноважень вчинення певних дій. Таке клопотання (у разі його задоволення судом) і зупинить дію оскаржуваного рішення для недопущення невігідних фінансових наслідків для позивача, і убезпечить розпорядника чи одержувача бюджетних коштів від прийняття протягом розгляду справи інших рішень про застосування заходів впливу за порушення бюджетного законодавства.

Відповідно до ст. 121 КАС України підготовче провадження завершується постановленням (у порядку письмового провадження або в судовому засіданні на розсуд суду) ухвалу про:

1) залишення позовної заяви без розгляду (підстави такого рішення визначено у ст. 155 КАС України – позовну заяву подано особою, яка не має

адміністративної процесуальної дієздатності або особою, яка не має повноважень на ведення справи; у провадженні цього або іншого адміністративного суду є адміністративна справа про спір між тими самими сторонами, про той самий предмет і з тих самих підстав; позивач повторно не прибув у попереднє судове засідання без поважних причин, якщо від нього не надійшло заяви про розгляд справи за його відсутності; надійшло клопотання позивача про відкликання позовної заяви тощо);

2) зупинення провадження у справі (відповідно до ст. 156 КАС України суд зупиняє провадження у справі про оскарження рішення про застосування заходів впливу за порушення бюджетного законодавства в разі: ліквідації органу, злиття, приєднання, поділу, перетворення юридичної особи, які були стороною у справі, – до встановлення правонаступника; необхідності призначення або заміни законного представника сторони чи третьої особи – до вступу у справу законного представника; неможливості розгляду цієї справи до вирішення іншої справи, що розглядається в порядку конституційного, адміністративного, цивільного, господарського чи кримінального судочинства, – до набрання законної сили судовим рішенням в іншій справі; звернення обох сторін з клопотанням про надання їм часу для примирення – до закінчення строку, про який сторони заявили у клопотанні; звернення із судовим дорученням про надання правової допомоги до іноземного суду або іншого компетентного органу іноземної держави – до надходження відповіді на доручення);

3) закриття провадження у справі (ст. 157 КАС України визначає, що суд закриває провадження у справі: якщо справу не належить розглядати в порядку адміністративного судочинства; якщо позивач відмовився від адміністративного позову і відмову прийнято судом; якщо сторони досягли примирення; якщо є такі, що набрали законної сили, постанова чи ухвала суду з того самого спору і між тими самими сторонами; у разі ліквідації підприємства, установи, організації, які були стороною у справі, якщо спірні правовідносини не допускають правонаступництва);

4) закінчення підготовчого провадження і призначення справи до судового розгляду.

Судовий розгляд адміністративної справи про оскарження рішення про застосування заходів впливу за порушення бюджетного законодавства вважається стадією, зміст якого є визначальним для всього провадження в суді першої інстанції. Порівняно з іншими стадіями адміністративного провадження, судовий розгляд адміністративної справи набагато складніша за своїм змістом стадія, оскільки в її межах свої процесуальні повноваження реалізують суд, сторони, треті особи, інші суб'єкти, які беруть участь у розгляді адміністративної справи, здійснюється встановлення і доказування фактичних обставин публічно-правового спору [210, с. 138].

Розгляд справи в судовому засіданні провадиться шляхом послідовно вчинення судом та учасниками процесу комплексу процесуальних дій, що складають певні частини (етапи), кожна з яких має свої завдання і зміст [198, с. 150]:

1) підготовчий етап судового розгляду. У призначений для розгляду справи час головуючий відкриває судові засідання та оголошує, яка справа розглядається. Під час підготовчого етапу секретар судового засідання доповідає судові, хто з викликаних та повідомлених осіб прибув у судові засідання, чи вручено судові повістки та повідомлення тим, хто не прибув, і повідомляє причини їх неприбуття, якщо вони відомі. Також роз'яснюються перекладачеві (якщо він бере участь у справі) його права й обов'язки, повідомляється про повне фіксування судового процесу технічними засобами, встановлюються особи, які прибули на судові засідання, оголошується склад суду; роз'яснюються особам, які беруть участь у справі, експертові, спеціалісту їхні права й обов'язки; вирішуються судом клопотання осіб, які беруть участь у справі;

2) розгляд справи по суті. Відповідно до ч. 1 ст. 135 КАС України судовий розгляд справи по суті починається доповіддю головуючого в судовому засіданні про зміст позовних вимог, про визнання сторонами

певних обставин під час підготовчого провадження, після чого він з'ясовує: чи підтримує позивач адміністративний позов, чи визнає його відповідач та чи не бажають сторони примиритися. Потім досліджують докази, під час якого суд може скористатися усними консультаціями або письмовими роз'ясненнями спеціаліста. Суд може відкласти розгляд справи або оголосити перерву в її розгляді, після чого закінчується з'ясування обставин та перевірка їх доказами;

3) судові дебати. Судові дебати складаються з промов осіб, які беруть участь у справі. У цих промовах можна посилатися лише на обставини і докази, які досліджені в судовому засіданні. У дебатах першим надається слово позивачеві, його представнику, а потім – відповідачеві, його представнику. Суд може встановити регламент промов осіб, які беруть участь у справі, який визначає їх тривалість. Головуючий у судовому засіданні може зупинити промовця лише тоді, коли він виходить за межі справи, що розглядається. З дозволу суду після закінчення судових дебатів промовці можуть обмінятися репліками;

4) ухвалення і проголошення судового рішення у справі. Після судових дебатів суд виходить до нарадчої кімнати (приміщення, спеціально призначеного для ухвалення судових рішень) для прийняття рішення у справі, оголосивши орієнтовний час його проголошення.

Відповідно до ст. 158 і 160 КАС України судове рішення, яким суд вирішує спір по суті, викладається у формі постанови, яка приймається іменем України негайно після закінчення судового розгляду. Постанова приймається, складається і підписується в нарадчій кімнаті складом суду, який розглянув справу. У виняткових випадках залежно від складності справи складення постанови в повному обсязі може бути відкладено на строк не більш як п'ять днів з дня закінчення розгляду справи, однак суд повинен проголосити в тому самому засіданні, в якому закінчився розгляд справи, вступну та резолютивну частини постанови. Постанова суду, яка містить вступну і резолютивну частини, перед оголошенням має бути

підписана всім складом суду і приєднана до справи. При цьому всі судові рішення викладаються письмово в паперовій та електронній формах.

Під час прийняття постанови адміністративний суд у справах про оскарження рішення про застосування заходів впливу за порушення бюджетного законодавства вирішує: 1) чи були обставини, які обґрунтовували б вимоги і заперечення, та якими доказами вони підтверджуються; 2) чи є інші фактичні дані, які мають значення для вирішення справи, та докази на їх підтвердження; 3) яку правову норму належить застосувати до цих правовідносин; 4) чи належить задовольнити позовні вимоги або відмовити в їх задоволенні; 5) як розподілити між сторонами судові витрати; 6) чи є підстави допустити негайне виконання постанови; 7) чи є підстави для скасування заходів забезпечення адміністративного позову.

Відповідно до ст. 162 КАС України при вирішенні справи по суті суд може задовольнити адміністративний позов повністю або частково чи відмовити в його задоволенні повністю або частково. Якщо ж позов у справі про оскарження рішення про застосування заходів впливу за порушення бюджетного законодавства задовольняється, то суд може прийняти постанову про:

1) визнання протиправними рішення суб'єкта владних повноважень чи окремих його положень, дій чи бездіяльності і про скасування або визнання нечинним рішення чи окремих його положень, про поворот виконання цього рішення чи окремих його положень із зазначенням способу його здійснення;

2) зобов'язання відповідача вчинити певні дії;

3) зобов'язання відповідача утриматися від вчинення певних дій.

Суд може прийняти іншу постанову, яка гарантувала б дотримання і захист прав та інтересів розпорядників (одержувачів) бюджетних коштів чи інших учасників бюджетного процесу від порушень з боку суб'єктів владних повноважень – органів публічної адміністрації, уповноважених Бюджетним кодексом України на притягнення до фінансово-правової відповідальності.

Тобто повноваження адміністративних судів при вирішенні справ про оскарження рішення щодо застосування заходів впливу за порушення бюджетного законодавства корелюються з визначеним позивачем змістом адміністративного позову. У позовній заяві зміст позовних вимог викладається відповідно до ст. 105 КАС України (позов про оскарження рішення про застосування заходів впливу за порушення бюджетного законодавства може містити вимоги про скасування або визнання нечинним рішення відповідача повністю чи окремих його положень чи зобов'язання відповідача – орган бюджетного контролю, прийняти рішення або вчинити певні дії тощо). У цій категорії справ зміст позову становлять, як правило, не лише вимоги визнання незаконним та 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 в листі-вимозі про усунення порушень та 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 в постановках Верховного Суду України від 15 квітня та 7 жовтня 2014 року (справи № 21-40а14, 21-368а14 відповідно). Беручи до уваги ч. 1 ст. 244-2 КАС України, відповідно до якої висновок Верховного Суду України мають враховувати інші суди загальної юрисдикції, застосовуючи такі ж норми 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. Ці суди в одному провадженні розглянули та вирішили вимоги про скасування рішення, в якому викладено

претензії щодо відшкодування збитків бюджету, та розпорядження про зупинення операцій з бюджетними коштами. Підтримавши позицію судів першої і другої інстанцій щодо протиправності та скасування розпорядження про застосування відповідного 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: забезпечити відшкодування покритих витрат за рахунок установи на утримання осіб, підданих адміністративному арешту, у 2007–2008 роках в сумі 2695,04 грн та забезпечити перерахування цієї суми до Державного бюджету; провести претензійно-позовну роботу щодо повернення зайво виплачених премій, в іншому випадку стягнути з винних осіб у зайвих грошових виплатах, у порядку та розмірах, встановлених 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 по незаконно сплаченій премії та повернути зайво сплачені кошти; перерахувати до Державного бюджету кошти, отримані незаконно від надання платних послуг, що не передбачені нормативно-правовими актами та розірвати угоди, укладені з порушенням законодавства; забезпечити повернення списаного бензину понад встановлені норми [211].

Така позиція судів була висловлена, зважаючи на наступне тлумачення норм чинного законодавства у сфері фінансового контролю. Державна фінансова інспекція (Державна аудиторська служба) 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.

Держаудитслужба (Держфінінспекція) України відповідно до покладених на неї завдань вживає в установленому порядку заходів до

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. Держаудитслужба (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.

Зазначені положення кореспондуються з приписами п. 7 і 10 ст. 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 можливість здійснювати контроль за використанням коштів державного і місцевого бюджету та в разі виявлення порушень законодавства пред'являти обов'язкові до виконання вимоги щодо усунення таких правопорушень. Виявивши збитки, завдані державі чи об'єкту контролю, орган державного фінансового контролю має право визначати їх розмір та 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 як суб'єкта, що виконує правозастосовну функцію, володіючи значним колом юрисдикційних повноважень [212, с. 369], спрямована на корегування роботи підконтрольної організації та приведення її у відповідність до вимог законодавства і в 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 в добровільному порядку або шляхом звернення до суду з відповідним позовом.

Відповідно до такого розуміння змісту й обсягу повноважень Держфінінспекції (Держаудитслужби) колегія суддів Судової палати в адміністративних справах Верховного Суду України дійшла висновку про наявність в 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 в процесі перевірки збитки.

Зважаючи на те, що збитки стягуються в 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 [213].

Отже, повноваження адміністративного суду при 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) [214, с. 105]. 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 в судовому порядку за позовом органу державного фінансового контролю. При цьому наявність таких збитків та правильність їх обчислення не підлягають дослідженню судом у справах про оскарження рішення щодо застосування заходів впливу за порушення бюджетного законодавства.

Висновки до розділу 3

Зміст адміністративного позову у справах про оскарження рішень про застосування заходів впливу за порушення бюджетного законодавства становить адресоване адміністративному суду прохання позивача – розпорядника чи одержувача бюджетних коштів або іншої особи процесуально-правового характеру, задовольнити його вимогу про зобов'язання відповідача прийняти рішення або вчинити певні дії, або ж про скасування чи визнання нечинним рішення, яким застосовано примусовий захід. Аналіз рішень адміністративних судів дозволяє стверджувати, що

найбільш доцільним є визначення позовних вимог до органів бюджетного контролю як визнання протиправним і скасування рішення про застосування заходів впливу за порушення бюджетного законодавства.

Зважаючи на практику Європейського суду з прав людини щодо розуміння того, що однією з основних складових права на справедливе судочинство є якнайширше забезпечення особі можливості звернення до суду для вирішення спору, доцільно збільшити строк для звернення до адміністративного суду щодо оскарження рішення про застосування заходів впливу за порушення бюджетного законодавства. Для цього потрібно внести зміни до ст. 124 Бюджетного кодексу України, виклавши ч. 1 цієї статті в такій редакції: «Рішення про застосування заходу впливу за порушення бюджетного законодавства може бути оскаржено у порядку, встановленому законом. Рішення може бути оскаржено в органі, що його виніс, або в суді протягом **30 днів** з дня його винесення, якщо інше не передбачено законом».

У справах про оскарження рішень про застосування заходів впливу за порушення бюджетного законодавства залишення позовної заяви без руху розглядається як процесуальна дія, що зумовлена необхідністю усунення позивачем недоліків позовної заяви (недоліків порядку її подання). Аналіз судової практики дозволяє виокремити такі основні підстави для залишення позовної заяви без руху у цій категорії адміністративних справ: неправильна сплата (в неповному розмірі через розрахункові помилки або помилки щодо визначення спору лише немайновим) чи несплата судового збору. Позивачам варто звернути увагу на те, що, як правило, у позовних заявах цієї категорії справ поєднуються вимоги щодо скасування рішень про застосування заходів впливу за порушення бюджетного законодавства (немайнові вимоги) та прохання скасувати відповідні пункти вимоги органу бюджетного контролю, якими бюджетну установу зобов'язується повернути (відшкодувати) певну суму бюджетних коштів (майнові вимоги). У таких випадках адміністративні суди вважають, що судовий збір сплачується за ставками, встановленими для позовних заяв майнового і немайнового

характеру; неподання копій документів у належній кількості (неподання відповідних копій для визначених у позовній заяві відповідачів, або неподання копій через неправильне визначення позивачем певних осіб відповідачами); неподання доказів на підтвердження обставин, якими обґрунтовуються позовні вимоги; неподання довіреності чи іншого документа, що підтверджує повноваження представника, якщо позовна заява подана представником.

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 відповідний захід впливу, або (та) щодо заборони вчинення певних дій, що гарантує реальне виконання позитивно прийнятого судового рішення. Зважаючи на здійснений аналіз судової практики, доведено доцільність виокремлення таких видів забезпечення позову у справах про оскарження рішення про застосування заходів впливу за порушення бюджетного законодавства: зупинення дії рішення суб'єкта бюджетного контролю, яким застосовується один із заходів впливу; заборона відповідачеві чи іншому суб'єкту бюджетних правовідносин приймати рішення про застосування нових заходів впливу за те саме порушення або повторне застосування тих же заходів, або вчиняти інші дії; зупинення дії рішення суб'єкта бюджетних правовідносин, і заборона йому вчинення певних дій. Найбільш дієвим є клопотання позивача, яке містить прохання і про зупинення дії відповідного рішення, і про заборону суб'єктові владних повноважень вчинення певних дій. 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 протягом розгляду справи інших рішень про застосування заходів впливу за порушення бюджетного законодавства.

Повноваження адміністративного суду при вирішенні справ про оскарження рішення про 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 в судовому порядку за позовом органу державного фінансового контролю. При цьому наявність таких збитків та правильність їх обчислення не підлягають дослідженню судом у справах про оскарження рішення про застосування заходів впливу за порушення бюджетного законодавства.

ВИСНОВКИ

У дисертації здійснено теоретичне узагальнення і запропоновано нове вирішення наукового завдання, пов'язаного з характеристикою адміністративного судочинства у справах про оскарження рішень про застосування заходів впливу за порушення бюджетного законодавства. У результаті дослідження сформульовано низку наукових та практичних висновків, пропозицій і рекомендацій, до основних із яких можна віднести такі:

1. Запропоновано адміністративною справою про оскарження рішень про застосування заходів впливу за порушення бюджетного законодавства вважати переданий на вирішення адміністративного суду публічно-правовий спір у сфері бюджетно-деліктних відносин, предметом якого є індивідуальний правовий акт органу бюджетного контролю, головного розпорядника бюджетних коштів або суду про зупинення операцій із бюджетними коштами, призупинення бюджетних асигнувань, повернення бюджетних коштів, зменшення бюджетних асигнувань, безспірне вилучення коштів, попередження про неналежне виконання бюджетного законодавства з вимогою щодо усунення порушення бюджетного законодавства, зупинення дії рішення про місцевий бюджет.

2. Встановлено (на основі аналізу судової практики), що різні адміністративні суди спори, що виникають внаслідок застосування заходів впливу за порушення бюджетного законодавства (подекуди одних і тих же заходів – попередження про неналежне виконання бюджетного законодавства, зменшення бюджетних асигнувань), відносять до різних підкатегорій справ зі спорів із приводу реалізації публічної фінансової політики – спорів у сфері бюджетної системи та бюджетного процесу, державного боргу чи до підкатегорії спорів у сфері процедур здійснення контролю Рахунковою палатою, державного фінансового контролю, внутрішньої контрольно-ревізійної роботи. Така ситуація не сприяє виконанню основних завдань, що

зумовили створення Класифікатора категорій адміністративних справ, – визначення єдиних критеріїв класифікації публічно-правових спорів для забезпечення належної організації адміністративного судочинства. Тому доцільно у Методичних роз'ясненнях щодо застосування Класифікатора категорій адміністративних справ, затверджених рішенням Ради суддів адміністративних судів України від 30 жовтня 2013 р. № 114, чітко визначити належність адміністративних справ про оскарження рішення про застосування заходів впливу за порушення бюджетного законодавства до підкатегорії «спори у сфері бюджетної системи та бюджетного процесу, державного боргу».

3. Встановлено, що як предмет оскарження в адміністративних судах застосування заходів впливу за порушення бюджетного законодавства характеризується наявністю правозастосовних повноважень у різних суб'єктів бюджетного контролю та відсутністю єдиного процесуального порядку притягнення до відповідальності одержувачів і розпорядників бюджетних коштів. Норми Глави 18 Бюджетного кодексу України не повною мірою регламентують підстави та порядок застосування заходів впливу за порушення бюджетного законодавства. Відтак доцільним є внесення змін та доповнень до Бюджетного кодексу України або прийняття окремого законодавчого акта, який би містив чіткий (вичерпний) перелік порушень бюджетного законодавства, за які учасників бюджетного процесу може бути притягнуто до фінансово-правової відповідальності, єдиний порядок застосування усіх або більшості заходів впливу, особливості оскарження рішення про застосування таких заходів у адміністративному та судовому порядкух.

4. Запропоновано юрисдикцію (підвідомчість) справ про оскарження рішень про застосування заходів впливу за порушення бюджетного законодавства визначити як компетенцію адміністративного суду розглядати і вирішувати цю категорію спорів за зверненням уповноваженої особи. Під час дослідження юрисдикції адміністративних судів доцільно акцентувати не лише на проблемах розмежування судових юрисдикцій, а й

на їх взаємодії. Однією з найбільш використовуваних форм такої взаємодії слід вважати визнання (невизнання) адміністративними судами преюдиційних обставин. Однак практика застосування норм КАС України про такі обставини та позиція Вищого адміністративного суду України засвідчує відсутність чітких правил щодо обов'язковості використання в адміністративному судочинстві рішень судів інших юрисдикцій. Відтак доцільно роз'яснити на рівні Верховного Суду України порядок застосування процесуальних норм, що визначають правила використання преюдиційних обставин для усіх юрисдикцій, зокрема й для юрисдикції адміністративних судів під час розгляду та вирішення справ про оскарження рішень про застосування заходів впливу за порушення бюджетного законодавства.

5. Доведено, що для оскарження рішення про застосування заходів впливу за порушення бюджетного законодавства важливим є правильне визначення адміністративного суду першої інстанції, до якого необхідно подавати адміністративний позов, використовуючи правила про підвідомчість та підсудність адміністративних справ. Більшість рішень про застосування заходів впливу приймають державні органи, що зумовлює віднесення справ про оскарження таких рішень до предметної підсудності окружних адміністративних судів. Однак імовірні випадки розгляду зазначеної категорії справ і місцевими загальними судами, якщо оскаржують рішення представників місцевого самоврядування. Така ситуація не сприяє однаковому застосуванню адміністративно-процесуальних норм. Тому слушно віднести розгляд справ про оскарження рішень про застосування заходів впливу за порушення бюджетного законодавства до виключної підсудності окружних адміністративних судів. Для цього необхідно доповнити ч. 2 ст. 18 КАС України пунктом 4 такого змісту: «про оскарження рішень про застосування заходів впливу за порушення бюджетного законодавства».

6. Запропоновано позивачем в адміністративній справі про оскарження рішень про застосування заходів впливу за порушення

бюджетного законодавства вважати розпорядника або одержувача бюджетних коштів чи іншу особу, на захист порушених прав та інтересів у сфері публічно-правових відносин якої відкрито позовне провадження в адміністративній справі. Адміністративним судам слід враховувати, що більшість позивачів у цій категорії справ є бюджетні установи, що повністю утримуються за рахунок коштів, відповідно, державного чи місцевого бюджетів та забезпечують безперебійне функціонування публічної адміністрації.

7. Визначено, що відповідачем в адміністративній справі про оскарження рішень про застосування заходів впливу за порушення бюджетного законодавства є суб'єкт владних повноважень – орган публічної адміністрації, уповноважений, за Бюджетним кодексом України, на притягнення до фінансово-правової відповідальності, який, на думку позивача, виконуючи владні управлінські функції у сфері бюджетно-деліктних відносин, порушив його права та інтереси, та повинен усунути це порушення. Органи Державної аудиторської служби України (Державної фінансової інспекції України) та Державної казначейської служби України найбільш активно залучаються як відповідачі у справах про оскарження рішень про застосування заходів впливу за порушення бюджетного законодавства.

8. Доведено, що зміст адміністративного позову у справах про оскарження рішень про застосування заходів впливу за порушення бюджетного законодавства – це адресоване адміністративному суду прохання позивача – розпорядника чи одержувача бюджетних коштів або іншої особи процесуально-правового характеру – задовольнити його вимогу про зобов'язання відповідача прийняти рішення або вчинити певні дії, або ж про скасування чи визнання нечинним рішення, за яким застосовано примусовий захід. Аналіз рішень адміністративних судів засвідчує, що найбільш доцільним є визначення позовних вимог до органів бюджетного контролю як визнання протиправним та скасування

рішення про застосування заходів впливу за порушення бюджетного законодавства.

9. Зважаючи на практику Європейського суду з прав людини щодо розуміння того, що однією з основних складових права на справедливе судочинство є якнайширше забезпечення особі можливості звернення до суду для вирішення спору, аргументовано доцільність збільшення строку для звернення до адміністративного суду щодо оскарження рішення про застосування заходів впливу за порушення бюджетного законодавства. Для цього необхідно внести зміни до ст. 124 Бюджетного кодексу України, виклавши ч. 1 цієї статті у такій редакції: «Рішення про застосування заходу впливу за порушення бюджетного законодавства може бути оскаржено у порядку, встановленому законом. Рішення може бути оскаржено в органі, що його виніс, або в суді протягом **30 днів** з дня його винесення, якщо інше не передбачено законом».

10. З'ясовано, що у справах про оскарження рішень щодо застосування заходів впливу за порушення бюджетного законодавства залишення позовної заяви без руху розглядається як процесуальна дія, що зумовлена необхідністю усунення позивачем недоліків позовної заяви (недоліків порядку її подання). Аналіз судової практики дає змогу виокремити такі основні підстави для залишення позовної заяви без руху у цій категорії адміністративних справ: неправильна сплата (у неповному розмірі через розрахункові помилки або помилки щодо визначення спору лише немайновим) чи несплата судового збору. Позивачам слід звернути увагу на те, що, за правилом, у позовних заявах цієї категорії справ поєднуються вимоги щодо скасування рішень про застосування заходів впливу за порушення бюджетного законодавства (немайнові вимоги) та прохання скасувати відповідні пункти вимоги органу бюджетного контролю, якими бюджетну установу зобов'язується повернути (відшкодувати) певну суму бюджетних коштів (майнові вимоги). Відтак адміністративні суди вважають, що судовий збір сплачується за ставками,

встановленими для позовних заяв майнового та немайнового характеру; у разі неподання копій документів у належній кількості (неподання відповідних копій для визначених у позовній заяві відповідачів або неподання копій через неправильне визначення позивачем певних осіб відповідачами); неподання доказів на підтвердження обставин, якими обґрунтовуються позовні вимоги; неподання довіреності чи іншого документа, що підтверджує повноваження представника, якщо позовна заява подана представником.

11. Запропоновано забезпеченням адміністративного позову у справах про оскарження рішення про застосування заходів впливу за порушення бюджетного законодавства вважати вжиття адміністративним судом, у провадженні якого знаходиться справа, заходів щодо зупинення дії рішення (його частини), за яким застосовано відповідний захід впливу, або (та) щодо заборони вчинення певних дій, що гарантує реальне виконання позитивно прийнятого судового рішення. На основі аналізу судової практики доведено доцільність виокремлення таких видів забезпечення позову у справах про оскарження рішення про застосування заходів впливу за порушення бюджетного законодавства: 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. Найбільш дієвим є клопотання позивача, яке містить прохання і про зупинення дії відповідного рішення, і про заборону суб'єкту владних повноважень вчинення певних дій. Таке клопотання (у разі його задоволення судом) і зупинить дію оскаржуваного рішення для недопущення невігідних фінансових наслідків для позивача, і убезпечить розпорядника чи одержувача бюджетних коштів від прийняття протягом

розгляду справи інших рішень про застосування заходів впливу за порушення бюджетного законодавства.

12. Аргументовано, що повноваження адміністративного суду при 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 із 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 та правильність їх обчислення не підлягають дослідженню судом у справах про оскарження рішення про застосування заходів впливу за порушення бюджетного законодавства.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Про внесення змін до Конституції України (щодо правосуддя) : Закон України від 2 червня 2016 року // Офіційний вісник України. – 2016. – № 51. – Ст. 1799.
2. Про судоустрій та статус суддів: Закон України від 2 червня 2016 року // Офіційний вісник України. – 2016. – № 56. – Ст. 1935.
3. Стратегія реформування судоустрою, судочинства та суміжних правових інститутів на 2015–2020 роки : Указ Президент України від 20 травня 2015 року № 276/2015 // Офіційний вісник України. – 2015. – № 41. – Ст. 1267.
4. Степашко О. І. Судові рішення у податкових спорах в адміністративному судочинстві України – запорука здійснення податкової політики держави / О. І. Степашко // Наше право. – 2014. – № 2. – С. 42–46.
5. Назар Ю. С. Оскарження в адміністративному суді розпорядження про зупинення операцій з бюджетними коштами [Електронний ресурс] / Ю. С. Назар // Форум права. – 2014. – № 3. – С. 259–264. – Режим доступу : http://nbuv.gov.ua/j-pdf/FP_index.htm_2014_3_44.pdf.
6. Муза О. Теоретична модель адміністративно–судочинських правовідносин в Україні / О. Муза // Юридична Україна. – 2014. – № 7. – С. 13–17.
7. Адміністративне судочинство в Україні: теорія, правове регулювання, практика : монографія / за заг. ред. С. В. Ківалова, Л. Р. Білої-Тіунової ; [С. В. Ківалов, Л. Р. Біла-Тіунова, Д. А. Козачук, Р. С. Мельник та ін.]. – Одеса : Фенікс, 2013. – 394 с.
8. Пасенюк О. Адміністративне судочинство як засіб утвердження верховенства права у вітчизняному конституційному устрої / О. Пасенюк // Право України. – 2014. – № 3. – С. 18–23.

9. Кравчук В. М. Адміністративне судочинство як правовий механізм забезпечення народовладдя / В. М. Кравчук // Публічне право. – 2015. – № 4. – С. 109–114.
10. Щавінський В. Р. До проблеми завдань адміністративного судочинства в Україні крізь призму захисту інтересів держави / В. Р. Щавінський // Публічне право. – 2014. – № 2. – С. 45–51.
11. Ковалів М. В. Адміністративне судочинство : навчальний посібник / М. В. Ковалів, М. Т. Гаврильців, І. Б. Стахура. – Львів : Львівський державний університет внутрішніх справ, 2014. – 596 с.
12. Кодекс адміністративного судочинства України від 6 липня 2005 року // Відомості Верховної Ради України. – 2005. – № 35–36, 37. – Ст. 446.
13. Науково-практичний коментар Кодексу адміністративного судочинства України / О. М. Пасенюк, О. Н. Панченко, В. Б. Авер'янов [та ін.] ; за заг. ред. О. М. Пасенюка. – К. : Юрінкомінтер, 2009. – 704 с.
14. Осадчий А. Ю. До уточнення поняття «адміністративна справа» в адміністративному судочинстві / А. Ю. Осадчий // Актуальні проблеми держави і права. – 2011. – Вип. 62. – С. 36–43.
15. Попельнюх Р. О. Щодо змісту поняття «адміністративна справа» в адміністративному судочинстві / Р. О. Попельнюх // Право і безпека. – 2012. – № 2. – С. 68–72.
16. Хлібороб Н. Є. Публічно-правовий спір як предмет юрисдикційної діяльності адміністративного суду : дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / Н. Є. Хлібороб. – Львів, 2012. – 216 с.
17. Писаренко Н. Б. Адміністративно-правові спори (удосконалення порядку вирішення) : монографія / Н. Б. Писаренко, В. А. Сьоміна. – 2-ге вид., зі змін. та допов. – Х. : Право, 2012. – 136 с.

18. Рябченко О. Новелізація категорій адміністративного права і процесу: окремі питання трансформації їх змісту / О. Рябченко // Право України. – 2014. – № 3. – С. 12–17.

19. Бринцев О. В. Розмежування компетенції адміністративних і господарських судів: проблеми та перспективи / О. В. Бринцев. – Х. : Право, 2007. – 64 с.

20. Права громадян у сфері виконавчої влади: адміністративно-правове забезпечення реалізації та захисту: монографія / [за заг. ред. В. Б. Авер'янова]. – Дніпропетровськ : Ліра ЛТД, 2008. – 588 с.

21. Тимошенко К. О. Публічно-правовий спір як предмет юрисдикції адміністративних судів: дис. ... канд. юрид. наук: спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / К. О. Тимошенко. – К., 2012. – 224 с.

22. Хлібороб Н. Є. Публічно-правовий спір як предмет юрисдикційної діяльності адміністративного суду: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / Н. Є. Хлібороб. – Львів, 2012. – 20 с.

23. Хачатуров Р. Л. Общая теория юридической ответственности: монография / Р. Л. Хачатуров, Д. А. Липинский. – СПб. : Юрид. центр Пресс, 2007. – 950 с.

24. Рішення Куликівського районного суду Чернігівської області у справі № 2-251/2010 від 6 серпня 2010 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/50683570>.

25. Ухвала Апеляційного суду Хмельницької області у справі № 669/601/15-ц від 10 вересня 2015 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/50447528>.

26. Проць І. М. Відповідальність за правопорушення у бюджетній сфері: адміністративно-правові та фінансово-правові аспекти: дис. ... канд. юрид. наук: спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / І. М. Проць. – Львів, 2015. – 206 с.

27. Ткач Г. Й. Поняття та природа адміністративно-правового спору / Г. Й. Ткач // Вісник Львівського університету. Сер. юридична. – 2006. – Вип. 43. – С. 154–156.
28. Лученко Д. Про основні ознаки адміністративно-правового спору / Д. Лученко // Вісник Національної академії правових наук України. – 2013. – № 2. – С. 148–156.
29. Кодекс адміністративного судочинства України: науково-практичний коментар / [Н. О. Армаш, О. М. Бандурка, А. В. Басов та ін.] ; за заг. ред. д-ра юрид. наук, проф. А. Т. Комзюка. – К. : Істина, 2008. – 823 с.
30. Назар Ю. С. Бюджетне право : навчальний посібник (у схемах, таблицях та коментарях) / Ю. С. Назар. – Львів : Львівський державний університет внутрішніх справ, 2015. – 128 с.
31. Адміністративне судочинство України : підручник / О. М. Пасенюк (кер. авт. кол.), О. Н. Панченко, В. Б. Авер'янов [та ін.] ; за заг. ред. О. М. Пасенюка. – К. : Юрінком Інтер, 2009. – 672 с.
32. Дмитрик А. Б. Оскарження в адміністративному суді рішення про зменшення бюджетних асигнувань / А. Б. Дмитрик // Митна справа. – 2012. – № 2, ч. 2, кн. 1. – С. 389–394.
33. Чернадчук В. Д. Бюджетні правовідносини в Україні: поняття, класифікація та особливості структури : монографія / В. Д. Чернадчук. – Суми : Університетська книга, 2011. – 172 с.
34. Демський Е. Ф. Адміністративне процесуальне право України : навчальний посібник / Е. Ф. Демський. – К. : Юрінком Інтер, 2008. – 496 с.
35. Адміністративне право України. Академічний курс : підручник : у 2 т. / [редкол. : В. Б. Авер'янов (голова) та ін.]. – К. : Юридична думка, 2004–2005. – Т. 1 : Загальна частина. – 2004. – 584 с.
36. Дмитрик А. Б. Поняття та ознаки адміністративної справи про оскарження рішень щодо застосування заходів впливу за порушення бюджетного законодавства / Ю. С. Назар, А. Б. Дмитрик // Наукові записки

Львівського університету бізнесу та права. Сер. юридична. – 2016. – № 14. – С. 231–247.

37. Про затвердження Порядку зупинення операцій з бюджетними коштами : постанова Кабінету Міністрів України від 19 січня 2011 року № 21 // Офіційний вісник України. – 2011. – № 4 (2). – Ст. 205.

38. Про затвердження Порядку призупинення бюджетних асигнувань : наказ Міністерства фінансів України від 15 травня 2002 року № 319 // Офіційний вісник України. – 2002. – № 23. – Ст. 1137.

39. Про затвердження Порядку повернення бюджетних коштів до відповідного бюджету в разі їх нецільового використання : постанова Кабінету Міністрів України від 22 грудня 2010 року № 1163 // Офіційний вісник України. – 2010. – № 98. – Ст. 3480.

40. Про затвердження форм вимог до розпорядника та одержувача бюджетних коштів та форми Інформації про встановлені факти нецільового використання субвенції : наказ Міністерства фінансів України від 5 серпня 2011 року № 996 року // Офіційний вісник України. – 2011. – № 66. – Ст. 2561.

41. Про затвердження Порядку зменшення бюджетних асигнувань розпорядникам бюджетних коштів : постанова Кабінету Міністрів України від 17 березня 2011 року № 255 // Офіційний вісник України. – 2011. – № 20. – Ст. 832.

42. Про Порядок безспірного вилучення коштів з місцевих бюджетів, витрачених на здійснення видатків, кредитування місцевого бюджету, які мають проводитися з іншого бюджету : постанова Кабінету Міністрів України від 26 березня 2003 року № 386 // Офіційний вісник України. – 2003. – № 13. – Ст. 580.

43. Про затвердження Методичних рекомендацій щодо порядку застосування органами Державної казначейської служби України заходів впливу за порушення бюджетного законодавства : наказ Державної казначейської служби України від 29 грудня 2012 року № 394 [Електронний

ресурс]. – Режим доступу : <http://treasury.gov.ua/main/uk/publish/category/215061>.

44. Тимошенко К. О. Публічно-правовий спір як предмет юрисдикції адміністративних судів : автореф. дис... канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / К. О. Тимошенко. – К., 2012. – 20 с.

45. Сергейчук О. А. Проблеми вдосконалення законодавчих основ захисту прав людини і громадянина органами адміністративної юстиції / О. А. Сергейчук // Вісник Вищого адміністративного суду України. – 2009. – № 2. – С. 31–42.

46. Кравчук В. Роль адміністративних судів у забезпеченні законності владно-розпорядчої діяльності органів державної влади та місцевого самоврядування / В. Кравчук // Вісник Вищого адміністративного суду України : офіційне науково-практичне видання / Вищий адміністративний суд України : Юрінком Інтер. – 2008. – № 1. – С. 95–101.

47. Про Класифікатор категорій адміністративних справ та Методичні роз'яснення щодо його застосування : рішення Ради суддів адміністративних судів України від 30 жовтня 2013 року № 114 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.vasu.gov.ua/samovr/rada/rish_rsas_31_10_2013N114.

48. Постанова Запорізького окружного адміністративного суду у справі № 808/489/16 від 23 березня 2016 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/56976700>.

49. Ухвала Київського апеляційного адміністративного суду у справі № 823/5258/15 від 10 березня 2016 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/56487470>.

50. Постанова Херсонського окружного адміністративного суду у справі № 821/4843/14 від 2 червня 2016 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/58155213>.

51. Ухвала Дніпропетровського апеляційного адміністративного суду у справі № 804/13688/15 від 19 квітня 2016 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/58157801>.

52. Дмитренко Е. С. Юридична відповідальність суб'єктів фінансового права у механізмі правового забезпечення фінансової безпеки України : монографія / Е. С. Дмитренко. – К. : Юрінком Інтер, 2009. – 592 с.

53. Іванський А. Й. Фінансово-правова відповідальність: теоретичний аналіз : монографія / А. Й. Іванський. – Одеса : Юридична література, 2008. – 504 с.

54. Чернадчук В. Д. Стан та перспективи розвитку бюджетних правовідносин в Україні : монографія / В. Д. Чернадчук. – Суми : Університетська книга, 2008. – 456 с.

55. Якимчук Н. Заходи бюджетно-правової відповідальності / Н. Якимчук // Вісник Національної академії прокуратури України. – 2008. – № 4. – С. 79–87.

56. Занфіров В. М. Поняття та ознаки бюджетно-правових санкцій / В. М. Занфіров // Право та державне управління. – 2012. – № 1. – С. 46–51.

57. Деревянко Б. Особливості бюджетної відповідальності як різновиду фінансово-правової відповідальності / Б. Деревянко, Д. Острий // Підприємництво, господарство і право. – 2016. – № 6. – С. 145–149.

58. Касьяненко А. М. Фінансова відповідальність за порушення бюджетного законодавства : дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / А. М. Касьяненко. – Ірпінь, 2015. – 209 с.

59. Назар Ю. С. Щодо строків прийняття рішення про застосування окремих заходів впливу за порушення бюджетного законодавства / Ю. С. Назар // Вісник Чернівецького факультету Національного університету «Одеська юридична академія». – 2015. – № 4. – С. 120–129.

60. Дегтяр Я. Р. Бюджетні правопорушення як підстави відповідальності за чинним законодавством України / Я. Р. Дегтяр // Економіка та право. Сер. : Право. – 2016. – № 1. – С. 19–24.

61. Назар Ю. С. Попередження про неналежне виконання бюджетного законодавства з вимогою щодо усунення порушення такого законодавства як захід впливу за делікти у бюджетній сфері / Ю. С. Назар, І. М. Проць // Науковий вісник Львівського державного університету внутрішніх справ. Сер. юридична. – Львів : ЛьвДУВС, 2016. – Вип. 2. – С. 217–226.

62. Проць І. М. Система фінансово-правових заходів впливу за нецільове використання бюджетних коштів / І. М. Проць, В. С. Ваврик // Митна справа. – 2013. – № 2, кн. 2, ч. 2. – С. 244–249.

63. Гетманець О. П. Бюджетна відповідальність у системі фінансового права / О. П. Гетманець // Право і безпека. – 2013. – № 3. – С. 31–35.

64. Прекрасна О. І. Адміністративно-примусові повноваження державної казначейської служби: поняття та види / О. І. Прекрасна // Юридичний вісник. Повітряне і космічне право. – 2015. – № 3. – С. 70–76.

65. Вдовічен В. А. Принципи та функції фінансово-правової відповідальності за порушення законодавства в сфері виконання бюджетів за доходами / В. А. Вдовічен // Публічне право. – 2016. – № 1. – С. 141–146.

66. Мізіна І. В. Адміністративна відповідальність за порушення бюджетного законодавства: поняття, ознаки та місце в системі юридичної відповідальності / І. В. Мізіна // Митна справа. – 2015. – № 1. – С. 181–190.

67. Постанова Херсонського окружного адміністративного суду у справі № 821/1184/15–а від 26 травня 2015 року // Єдиний державний реєстр судових рішень [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/44502696>.

68. Про затвердження Порядку складання Протоколу про порушення бюджетного законодавства та форми Протоколу про порушення

бюджетного законодавства : наказ Міністерства фінансів України від 15 листопада 2010 року № 1370 //Офіційний вісник України. – 2010. – № 93. – Ст. 3316.

69. Назар Ю. С. Порядок прийняття розпорядження про зупинення операцій з бюджетними коштами / Ю. С. Назар // Науковий вісник Львівського державного університету внутрішніх справ. Сер. юридична. – Львів : ЛьВДУВС, 2015. – Вип. 3. – С. 140–148.

70. Постанова Херсонського окружного адміністративного суду України у справі № 814/1476/16 від 14 листопада 2016 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/63004073>.

71. Сушко Н. І. Контроль як функція казначейського обслуговування державного бюджету України: сучасний стан та напрями удосконалення / Н. І. Сушко // ScienceRise. – 2015. – № 11 (1). – С. 32–39.

72. Назар Ю. С. Підстави застосування повернення бюджетних коштів до відповідного бюджету / Ю. С. Назар // Науковий вісник Львівського державного університету внутрішніх справ. Сер. юридична. – Львів : ЛьВДУВС, 2014. – Вип. 1. – С. 181–190.

73. Монаєнко А. О. Вдосконалення норм бюджетного законодавства на сучасному етапі / А. О. Монаєнко // Вісник Чернівецького факультету Національного університету «Одеська юридична академія». – 2013. – № 1. – С. 151–163.

74. У справі за конституційним зверненням громадян Проценко Раїси Миколаївни, Ярошенко Поліни Петрівни та інших громадян щодо офіційного тлумачення статей 55, 64, 124 Конституції України (справа за зверненнями жителів міста Жовті Води) : рішення Конституційного Суду України від 25 грудня 1997 року // Офіційний вісник України. – 1998. – № 1. – Ст. 25.

75. У справі за конституційним поданням Президента України щодо офіційного тлумачення положень частин другої, третьої статті 124 Конституції України : рішення Конституційного Суду України від 7 травня

2002 року № 8–рп/2002 // Вісник Конституційного Суду України. – 2002. – № 20. – Ст. 993.

76. Кравчук В. М. Науково-практичний коментар до Кодексу адміністративного судочинства України / В. М. Кравчук. – Х. : Фактор, 2011. – 798 с.

77. Сілантьєва Е. Є. Теоретичні засади визначення й розмежування юрисдикції спеціалізованих судів / Е. Є. Сілантьєва // Проблеми законності. – 2011. – Вип. 115. – С. 250–263.

78. Радченко П. І. Судова юрисдикція як міждисциплінарна наукова проблема / П. І. Радченко // Актуальні проблеми застосування ЦПК та КАС : тези доп. та наук. повід. учасн. Міжнар. наук.-практ. конф., 25–26 січ. 2007 р. / за заг. ред. В. В. Комарова. – Х. : Національна юридична академія України, 2007. – С. 75–78.

79. Смокович М. І. Визначення юрисдикції адміністративних судів та розмежування судових юрисдикцій : монографія / М. І. Смокович. – К. : Юрінком Інтер, 2012. – 304 с.

80. Пояснювальна записка до проекту закону України «Про внесення змін до Конституції України (щодо правосуддя)» [Електронний ресурс] – Режим доступу : http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=57209.

81. Сліпушко О. М. Тлумачний словник чужомовних слів в українській мові. Правопис. Граматика / О. М. Сліпушко. – К. : Криниця, 1999. – 507 с.

82. Лазор О. Місцеве управління: поняття, терміни, визначення: навч. посіб. / О. Лазор, О. Лазор. – 2-ге вид., переробл. і допов. – К. : Дакор, 2006. – 352 с.

83. Боднарчук В. Сутність і зміст поняття «компетенція» в державному управлінні / В. Боднарчук // Державне управління та місцеве самоврядування. – 2016. – Вип. 2. – С. 19–26.

84. Козій І. С. Особливості провадження у справах щодо оскарження рішень, дій чи бездіяльності органів та посадових осіб місцевого самоврядування у судовому порядку : дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / І. С. Козій. – Одеса, 2013. – 230 с.

85. Комзюк А. Т. Адміністративний процес України : [навч. посіб.] / А. Т. Комзюк, В. М. Бевзенко, Р. С. Мельник. – К. : Прецедент, 2007. – 531 с.

86. Самбір О. Є. Окремі проблеми розмежування цивільної, господарської та адміністративної юрисдикцій / О. Є. Самбір // Університетські наукові записки. – 2012. – № 3. – С. 117–124.

87. Білоусов Ю. В. Питання судової підвідомчості справ адміністративної юрисдикції органів охорони державного кордону України / Ю. В. Білоусов // Вісник Хмельницького інституту регіонального управління та права. – 2002. – № 4. – С. 101–108.

88. Смокович М. Юрисдикція адміністративних судів: проблеми визначення спорів щодо їх пов'язаності з виборчим процесом / М. Смокович // Юридична Україна. – 2012. – № 12. – С. 27–34.

89. Ільков В. В. Правова природа справ адміністративної юрисдикції та її вплив на застосування джерел права в адміністративному судочинстві в Україні / В. В. Ільков // Наше право. – 2014. – № 5. – С. 60–70.

90. 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., 2009. – 220 с.

91. Ференц О. Практика розмежування цивільної та адміністративної юрисдикцій судів / О. Ференц // Вісник Львівського університету. Сер. юридична. – 2011. – Вип. 52. – С. 205.

92. Смокович М. І. Проблеми розмежування судової юрисдикції та визначення компетенції адміністративних судів : автореф. дис. ... канд.

юрид. наук : спец. 12.00.07 «Адміністративне право та процес; фінансове право; інформаційне право» / М. І. Смокович. – К., 2010. – 20 с.

93. Коверзнев В. О. Розмежування юрисдикції адміністративних і господарських судів України: проблеми теорії та практики [Електронний ресурс] / В. О. Коверзнев // Форум права. – 2013. – № 2. – С. 223–229. – Режим доступу : http://nbuv.gov.ua/UJRN/FP_index.

94. Татьков В. Принцип спеціалізації як критерій у розмежуванні судових юрисдикцій / В. Татьков // Вісник Національної академії правових наук України. – 2013. – № 2. – С. 185–192.

95. Щодо застосування статті 72 Кодексу адміністративного судочинства України : лист Вищого адміністративного суду України від 14 листопада 2012 року № 2379/12/13–12 [Електронний ресурс]. – Режим доступу :

<http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/v2379760–12/print1450429304372182>.

96. Ухвала Львівського апеляційного адміністративного суду у справі № 4500/10 від 31 жовтня 2013 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/34637762>.

97. Ухвала Дніпропетровського апеляційного адміністративного суду у справі № 2а–10309/10/0870 від 22 квітня 2014 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/38640928>.

98. Постанова Рівненського окружного адміністративного суду у справі № 817/3507/14 від 9 лютого 2015 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/43392696>.

99. Ухвала Львівського апеляційного адміністративного суду у справі № 17367/10 від 6 лютого 2013 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/29212645>.

100. Постанова Апеляційного суду Івано-Франківської області у справі № 33–245/2009 від 2 жовтня 2009 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/6792099>.

101. Кодекс адміністративного судочинства України : наук.-практ. коментар / С. В. Ківалов, О. І. Харитонova, О. М. Пасенюк та ін. – 3-тє вид. – Х., 2008. – 560 с.

102. Цивільний процесуальний кодекс України : наук.-практ. коментар / В. І. Тертишніков. – Х. : Консум, 2002. – 408 с.

103. Осадчий А. Ю. Інститут підсудності в адміністративному судочинстві / А. Ю. Осадчий // Актуальні проблеми держави і права. – 2007. – № 43. – С. 90–94.

104. Адміністративна юстиція: європейський досвід і пропозиції для України / авт.-упоряд. І. Б. Коліушко, Р. О. Куйбіда. – К. : Факт, 2003. – 146 с.

105. Гнатюк С. С. Теоретико-правова характеристика видів підсудності в адміністративному судочинстві / С. С. Гнатюк, І. О. Богомазова // Науковий вісник Львівського державного університету внутрішніх справ. Сер. юридична. – 2015. – Вип. 2. – С. 137–145.

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

107. Про затвердження Типового положення про структурний підрозділ з питань фінансів обласної, Київської та Севастопольської міської, районної, районної у м. Києві та Севастополі державної адміністрації : постанова Кабінету Міністрів України від 20 травня 2013 року № 348 // Офіційний вісник України. – 2013. – № 39. – Ст. 1365.

108. Бевзенко В. М. Суб'єкти владних повноважень в адміністративному судочинстві України : дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / В. М. Бевзенко. – Х., 2010. – 463 с.

109. Назар Ю. С. Предметна підсудність адміністративних справ щодо оскарження рішення про застосування зупинення операцій з

бюджетними коштами / Ю. С. Назар // Матеріали звітної науково-практичної конференції факультету з підготовки слідчих (Львів, 23 березня 2012 р.). – Львів : ЛьвДУВС, 2012. – С. 348–352.

110. Ситніков О. Ф. Реалізація правового статусу позивача в адміністративному судочинстві / О. Ф. Ситніков // Вісник Харківського національного університету внутрішніх справ. – 2013. – № 1. – С. 206–211.

111. Котенко В. М. Забезпечення процесуальних прав і законних інтересів позивача та відповідача в адміністративному судочинстві України : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 «Адміністративне право та процес; фінансове право; інформаційне право» / В. М. Котенко. – К., 2011. – 21 с.

112. Волинка К. Забезпечення прав і свобод особи в Україні: теоретичні і практичні аспекти / К. Волинка // Право України. – 2000. – № 11. – С. 30–34.

113. Шемшученко Ю. С. Правовий статус / Ю. С. Шемшученко, Н. М. Пархоменко // Юридична енциклопедія : в 6 т. / редкол. : Ю. С. Шемшученко (відп. ред.) та ін. – К. : «Укр. енцикл.», 1998. – Т. 5 : П–С. – 2003. – 736 с.

114. Загальна теорія держави і права : [підруч. для студ. юрид. вищих навч. закл.] / М. В. Цвік, О. В. Петришин, Л. В. Авраменко та ін. ; за ред. д-ра юрид. наук, проф., акад. АПрН України М. В. Цвіка, д-ра юрид. наук, проф., акад. АПрН України О. В. Петришина. – Х. : Право, 2009. – 584 с.

115. Крестовська Н. М. Теорія держави і права: елементарний курс / Н. М. Крестовська, Л. Г. Матвеева. – Вид. 2. – Х. : ТОВ «Одіссей», 2008. – 432 с.

116. Кравчук М. В. Теорія держави і права. Проблеми теорії держави і права : [навч. посіб.] / М. В. Кравчук. – Тернопіль : Карт-бланш, 2002. – 247 с.

117. Сопільник Л. І. До питання про адміністративно-правовий статус суб'єктів забезпечення безпеки дорожнього руху / Л. І. Сопільник //

Наукові записки Львівського університету бізнесу та права. – 2011. – Вип. 7. – С. 90–95.

118. Литвин І. І. Сутність поняття правового статусу / І. І. Литвин // Науковий вісник Ужгородського національного університету. Сер. : Право. – 2016. – Вип. 38 (1). – С. 18–21.

119. Чуприна Л. Правова характеристика бюджетної установи як розпорядника бюджетних коштів на стадії виконання бюджету / Л. Чуприна // Вісник Київського національного університету імені Тараса Шевченка. Юридичні науки. – 2010. – Вип. 82. – С. 86–89.

120. Постанова Херсонського окружного адміністративного суду у справі № 2–а–3435/11/2170 від 23 січня 2012 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/21079962>.

121. Якимчук Н. Структура правового статусу розпорядників бюджетних коштів / Н. Якимчук // Вісник Національної академії прокуратури України. – 2010. – № 1. – С. 54–63.

122. Про затвердження Порядку складання, розгляду, затвердження та основних вимог до виконання кошторисів бюджетних установ : постанова Кабінету Міністрів України від 28 лютого 2002 року № 228 // Офіційний вісник України. – 2002. – № 9. – Ст. 414.

123. Романенко Є. О. Правовий статус отримувачів бюджетних коштів / Є. О. Романенко // Часопис Київського університету права. – 2013. – № 3. – С. 156–159.

124. Ухвала Вищого адміністративного суду України у справі К/800/21184/15 від 14 липня 2015 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/47042258>.

125. Ухвала Вищого адміністративного суду України у справі К/800/65505/14 від 19 квітня 2016 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/57401338>.

126. Якимчук Н. Я. Правовий статус розпорядників бюджетних коштів в Україні : дис. ... д-ра юрид. наук : спец. 12.00.07 «Адміністративне

право і процес; фінансове право; інформаційне право» / Н. Я. Якимчук. – К., 2010. – 556 с.

127. Баймуратов М. Правовий статус людини і громадянина в конституціях держав Східної Європи: порівняльно-правовий аналіз конституцій та їхнє співвідношення з міжнародними стандартами / М. Баймуратов // Вісник Центральної виборчої комісії. – 2006. – № 1. – С. 89–93.

128. Пасальський М. М. Правовий статус і правосуб'єктність держави: дискусійні питання теорії і практики / М. М. Пасальський // Наукові записки Інституту законодавства Верховної Ради України. – 2016. – № 1. – С. 26–31.

129. Котенко В. М. Забезпечення процесуальних прав і законних інтересів позивача та відповідача в адміністративному судочинстві України : дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 «Адміністративне право та процес; фінансове право; інформаційне право» / В. М. Котенко. – К., 2011. – 194 с.

130. Ситніков О. Ф. Особливості правового положення позивача в адміністративному судочинстві [Електронний ресурс] / О. Ф. Ситніков // Форум права. – 2012. – № 4. – С. 819–823. – Режим доступу : http://nbuv.gov.ua/UJRN/FP_index.

131. Бевзенко В. М. Суб'єкт владних повноважень як відповідач в адміністративній справі / В. М. Бевзенко // Вісник Академії митної служби України. Сер. : Право. – 2009. – № 2. – С. 54–58.

132. Бевзенко В. М. Участь в адміністративному судочинстві України суб'єктів владних повноважень: правові засади, підстави та форми : монографія / В. М. Бевзенко – К. : Прецедент, 2010. – 475 с.

133. Коцій О. В. Сутність та підстави участі в адміністративному судочинстві України відповідача [Електронний ресурс] / О. В. Коцій // Форум права. – 2011. – № 1. – С. 516–521. – Режим доступу : <http://www.nbuv.gov.ua/e-journals/FP/2011-1/11kovcuv.pdf>.

134. Про утворення Державної аудиторської служби України : постанова Кабінету Міністрів України від 28 жовтня 2015 року № 868 // Офіційний вісник України. – 2015. – № 87. – Ст. 2907.

135. Про основні засади здійснення державного фінансового контролю в Україні : Закон України від 26 січня 1993 року // Відомості Верховної Ради України. – 1993. – № 13. – Ст. 110.

136. Про затвердження Положення про Державну аудиторську службу України : постанова Кабінету Міністрів України від 3 лютого 2016 року № 43 // Офіційний вісник України. – 2016. – № 12. – Ст. 506.

137. Ухвала Львівського апеляційного адміністративного суду у справі № 876/2229/16 від 31 травня 2016 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/58103009>.

138. Постанова Запорізького окружного адміністративного суду у справі № 808/6867/14 від 13 травня 2015 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/445018116>.

139. Постанова Львівського апеляційного адміністративного суду у справі № 876/294/14 від 10 вересня 2014 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/40513786>.

140. Звіт про результати діяльності органів Держфінінспекції та її територіальних органів за січень-вересень 2016 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.dkrs.gov.ua/kru/uk/publish/article/128452>.

141. Про затвердження Положення про Державну казначейську службу України : постанова Кабінету Міністрів України від 15 квітня 2015 року № 215 // Офіційний вісник України. – 2015. – № 33. – Ст. 964.

142. Гнатовська А. І. Правові засади діяльності Державної казначейської служби України / А. І. Гнатовська // Науковий вісник Академії муніципального управління. Сер. : Право. – 2014. – Вип. 1. – С. 113–118.

143. Харченко С. І. Повноваження органів Казначейства України з контролю дотримання бюджетного законодавства – запобіжник

бюджетних правопорушень / С. І. Харченко // Фінанси України. – 2013. – № 6. – С. 7–17.

144. Гетманець О. П. Проблеми реалізації повноважень Державного казначейства України щодо контролю за дотриманням бюджетного законодавства / О. П. Гетманець // Вісник Харківського національного університету внутрішніх справ. – 2010. – № 3. – С. 227–233.

145. Інформація щодо наданих органами Державної казначейської служби України розпорядникам (одержувачам) бюджетних коштів попереджень про неналежне виконання бюджетного законодавства від 18 жовтня 2016 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.treasury.gov.ua/main/uk/publish/article/337260>.

146. Інформація щодо зупинення операцій з бюджетними коштами від 25 жовтня 2016 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.treasury.gov.ua/main/uk/publish/article/337791>.

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

148. Смокович М. Відповідач у виборчому спорі: статус та проблеми визначення / М. Смокович // Юридична Україна. – 2013. – № 9. – С. 27–34.

149. Попов Р. В. Права відповідача в адміністративному процесі як предмет захисту [Електронний ресурс] / Р. В. Попов // Форум права. – 2015. – № 5. – С. 177–185. – Режим доступу : http://nbuv.gov.ua/j-pdf/FP_index.htm_2015_5_32.pdf.

150. Ухвала Харківського апеляційного адміністративного суду у справі № 2а–1670/6911/12 від 11 березня 2013 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/30034505>.

151. Постанова Полтавського окружного адміністративного суду у справі № 816/1308/13–а від 28 травня 2013 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/31586027>.

152. Ухвала Харківського апеляційного адміністративного суду у справі № 818/1294/15 від 28 липня 2015 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/47627960>.

153. Постанова Херсонського окружного адміністративного суду у справі № 2–а–3274/12/2170 від 26 вересня 2012 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/27013266>.

154. Закаленко О. В. Засоби захисту відповідача від позову: адміністративно-процесуальний аспект / О. В. Закаленко // Актуальні проблеми держави і права. – 2012. – Вип. 68. – С. 498–503.

155. Осадчий А. Процесуальні засоби захисту відповідача від адміністративного позову / А. Осадчий // Юридичний вісник. – 2014. – № 1. – С. 111–114.

156. Постанова Київського окружного адміністративного суду у справі № 810/3299/16 від 10 листопада 2016 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/62997851>.

157. Постанова Сумського окружного адміністративного суду у справі № 818/8179/13–а від 21 жовтня 2013 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/34573143>.

158. Постанова Сумського окружного адміністративного суду у справі № 818/1226/15 від 19 травня 2015 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/44501811>.

159. Середа В. В. Позовна заява як вид звернення громадян до адміністративного суду / В. В. Середа // Вісник Харківського національного університету внутрішніх справ. – 2010. – № 2. – С. 120–127.

160. Ківалов С. В. Право на звернення до адміністративного суду з адміністративним позовом: проблеми теорії і правового регулювання / С. В. Ківалов // Актуальні проблеми держави і права. – 2011. – Вип. 59. – С. 7–21.

161. Картузова І. Поняття, елементи та види адміністративного позову / І. Картузова // Юридичний вісник. – 2013. – № 3. – С. 94–101.

162. Котенко В. М. Реалізація права на звернення з адміністративним позовом: передумови та зміст [Електронний ресурс] / В. М. Котенко // Форум права. – 2009. – № 2. – С. 207–211. – Режим доступу : http://nbuv.gov.ua/UJRN/FP_index.

163. Гладун З. Скарга пацієнта: правові підстави і порядок розгляду / З. Гладун // Медичне право. – 2014. – № 1. – С. 11–18.

164. Лученко Д. Адміністративний позов як процесуальна форма захисту прав фізичних і юридичних осіб в адміністративному судочинстві / Д. Лученко // Вісник Національної академії правових наук України. – 2013. – № 4. – С. 90–98.

165. Заяць О. В. Сутність адміністративного позову як форми звернення до адміністративного суду за захистом / О. В. Заяць // Митна справа. – 2013. – № 6 (2.1). – С. 205–210.

166. Закаленко О. В. Теоретичні засади пізнання адміністративного позову / О. В. Закаленко // Наше право. – 2014. – № 6. – С. 52–56.

167. Бречко А. В. Адміністративний позов як форма захисту прав, свобод та інтересів у сфері публічно-правових відносин / А. В. Бречко // Актуальні проблеми державного управління. – 2009. – № 2. – С. 366–372.

168. Поворознюк М. І. Ознаки позовного провадження як процесуальної сфери реалізації права на захист в адміністративному суді / М. І. Поворознюк // Часопис Київського університету права. – 2014. – № 2. – С. 161–164.

169. Кузьменко О. В. Курс адміністративного процесу : навчальний посібник / О. В. Кузьменко. – К. : Юрінком Інтер, 2013. – 208 с.

170. Осадчий А. Ю. Право на звернення з адміністративним позовом / А. Ю. Осадчий // Наукові праці Національного університету «Одеська юридична академія». – 2013. – Т. 13. – С. 400–409.

171. Про узагальнення практики застосування адміністративними судами першої інстанції глав 1–4 розділу III Кодексу адміністративного судочинства України під час розгляду та вирішення адміністративних

справ : постанова Пленуму Вищого адміністративного суду України від 29 вересня 2016 року № 14 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/v0014760–16/print1443096371690347>.

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

173. Постанова Запорізького окружного адміністративного суду у справі № 2а–8197/10/0870 від 17 березня 2011 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/15935671>.

174. Ухвала Дніпропетровського апеляційного адміністративного суду у справі № 2а–8197/10/0870 від 21 лютого 2013 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/29550810>.

175. Постанова Вінницького окружного адміністративного суду у справі № 2а/0270/4907/12 від 13 грудня 2012 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/28129600>.

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

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

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

179. Дмитрик А. Б. Зміст адміністративного позову у справах про оскарження зменшення бюджетних асигнувань / А. Б. Дмитрик // Митна справа. – 2013. – № 6, ч. 2, кн. 1. – С. 394–399.

180. Адміністративне судочинство : навчальний посібник / за заг. ред. проф. О. П. Рябченко. – 2-ге вид., переробл. і допов. – Х. : ХНУ імені В. Н. Каразіна, 2014. – 304 с.

181. Ухвала Запорізького окружного адміністративного суду у справі №808/9965/13–а від 20 грудня 2013 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/36239157>.

182. Ухвала Рівненського окружного адміністративного суду у справі № 817/782/14 від 19 березня 2014 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/37806357>.

183. Ухвала Миколаївського окружного адміністративного суду у справі № 814/64/14 від 14 січня 2014 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/37039991>.

184. Ухвала Полтавського окружного адміністративного суду у справі № 816/6707/13–а від 25 листопада 2013 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/35439150>.

185. Ухвала Окружного адміністративного суду міста Києва у справі № 826/7738/14 від 5 червня 2014 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/39176720>.

186. Ухвала Херсонського окружного адміністративного суду у справі № 821/4378/14 від 6 листопада 2014 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/41327881>.

187. Ухвала Миколаївського окружного адміністративного суду у справі № 814/4852/13–а від 27 листопада 2013 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/35603230>.

188. Дмитрик А. Б. Залишення позовної заяви без руху у справах про оскарження рішень щодо застосування заходів впливу за порушення бюджетного законодавства [Електронний ресурс] / А. Б. Дмитрик // Форум права. – 2015. – № 2. – С. 41–46. – Режим доступу : http://nbuv.gov.ua/j-pdf/FP_index.htm_2015_2_8.pdf.

189. Про утворення міжрегіональних територіальних органів Державної аудиторської служби : постанова Кабінету Міністрів України від 6 квітня 2016 року № 266 // Офіційний вісник України. – 2016. – № 30. – Ст. 1201.

190. Ухвала Сумського окружного адміністративного суду у справі № 2а–1870/2614/11 від 20 травня 2011 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/47443204>.

191. Про затвердження Нормативів і нормативних строків пересилання поштових відправлень : наказ Міністерства інфраструктури України від 28 листопада 2013 року № 958 // Офіційний вісник України. – 2014. – № 13. – Ст. 406.

192. Ухвала Миколаївського окружного адміністративного суду у справі № 814/1290/16 від 14 липня 2016 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/59043450>.

193. Ухвала Дніпропетровського окружного адміністративного суду у справі № 804/902/16 від 17 лютого 2016 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/57698375>.

194. Постанова Дніпропетровського окружного адміністративного суду у справі № 804/902/16 від 4 березня 2016 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/57725342>.

195. Кисіль Л. Є. Правове регулювання процедури адміністративного оскарження / Л. Є. Кисіль // Часопис Київського університету права. – 2008. – № 3. – С. 144–150.

196. 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. Сер. юридична. – 2013. – Вип. 2. – С. 195–204.

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

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

199. Про практику застосування адміністративними судами окремих положень Кодексу адміністративного судочинства України під час розгляду адміністративних справ : постанова Пленуму Вищого адміністративного суду України від 6 березня 2008 року № 2 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/v0002760-08>.

200. Про затвердження Порядку проведення інспектування Державною аудиторською службою, її міжрегіональними територіальними органами : постанова Кабінету Міністрів України від 20 квітня 2006 року № 550 // Урядовий кур'єр. – 2006. – 17 трав. – № 90.

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

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

203. Ухвала Чернівецького окружного адміністративного суду у справі № 824/2345/13–а від 29 жовтня 2013 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/34415805>.

204. Ухвала Львівського окружного адміністративного суду у справі № 813/1220/13–а від 18 лютого 2013 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/29439652>.

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

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

207. Дмитрик А. Б. Забезпечення адміністративного позову у справах про оскарження рішень щодо застосування заходів впливу за порушення бюджетного законодавства / А. Б. Дмитрик // Науковий вісник Львівського

державного університету внутрішніх справ. Сер. юридична. – 2014. – Вип. 1. – С. 144–153.

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

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

210. Духневич О. С. Провадження щодо оскарження в суді рішень, дій чи бездіяльності органів виконавчої влади та місцевого самоврядування : дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / О. С. Духневич. – К., 2012. – 224 с.

211. Ухвала Вищого адміністративного суду України у справі К/800/4689/14 від 4 червня 2015 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/44884016>.

212. Савченко Л. А. Правові основи фінансового контролю : навчальний посібник / Л. А. Савченко. – К. : Юрінком Інтер, 2008. – 504 с.

213. Постанова Верховного Суду України у справі № 21–40а14 від 15 квітня 2014 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/38655037>.

214. Дмитрик А. Б. Повноваження адміністративного суду у вирішенні справ про оскарження рішень щодо застосування заходів впливу за порушення бюджетного законодавства / А. Б. Дмитрик // Науковий вісник Львівського державного університету внутрішніх справ. Сер. юридична. – Львів : ЛьвДУВС, 2015. – Вип. 3. – С. 98–107.

ДОДАТОК А

Анкета для суддів адміністративних судів та їх помічників

Було опитано – 74 особи.

№	Питання та перелік відповідей	Кількість чол.	%
1.	Займана посада:		
	суддя окружного адміністративного суду	18	24
	суддя місцевого загального суду	24	33
	помічник судді	32	43
2.	Як Ви оцінюєте рівень правового забезпечення розгляду адміністративними судами справ про оскарження рішень про застосування заходів впливу за порушення бюджетного законодавства:		
	високий	13	18
	належний	36	48
	недостатній	25	34
3.	Під час застосування норм, що визначають правила щодо юрисдикції (підвідомчості) справ про оскарження рішень про застосування заходів впливу за порушення бюджетного законодавства:		
	труднощі не виникають	41	56
	виникають окремі незначні труднощі	26	35
	виникають значні труднощі, які потребують окремого роз'яснення	7	9
4.	Чи сприятиме ефективності правосуддя віднесення справ про оскарження рішень про застосування заходів впливу за порушення бюджетного законодавства до підсудності лише окружних адміністративних судів:		
	так	32	44
	ні	19	25
	сприятиме, однак не значною мірою	23	31
5.	Чи доцільно збільшити строк для оскарження рішення про застосування заходів впливу за порушення бюджетного законодавства, передбачений у Бюджетному кодексі України (10 днів):		

	так	30	40
	ні	27	37
	такі зміни на судочинство не впливатимуть	17	23
6.	Розгляд застосування якого заходу впливу за порушення бюджетного законодавства викликає найбільше труднощів:		
	зупинення операцій з бюджетними коштами	25	34
	призупинення бюджетних асигнувань	16	21
	зменшення бюджетних асигнувань	28	38
	попередження про неналежне виконання бюджетного законодавства з вимогою щодо усунення порушення бюджетного законодавства	10	14
	повернення бюджетних коштів	13	18
	оскарження застосування жодних труднощів не викликає	18	24
7.	Чи сприятиме досягненню завдань адміністративного судочинства законодавче визначення виключного переліку порушень бюджетного законодавства:		
	так	60	81
	ні	2	3
	такі зміни на судочинство не впливатимуть	12	16
8.	Чи сприятиме досягненню завдань адміністративного судочинства законодавче закріплення єдиного порядку застосування заходів впливу за порушення бюджетного законодавства:		
	так	65	88
	ні	1	1
	такі зміни на судочинство не впливатимуть	8	11

Сума відповідей у процентному виразі може перевищувати 100%, оскільки респонденти могли вибирати кілька відповідей.

ДОДАТОК Б
Акт впровадження

ДОДАТОК В
Акт впровадження