

ОРГАНИ ДЕРЖАВНОЇ ФІНАНСОВОЇ ІНСПЕКЦІЇ ЯК ПОЗИВАЧІ В АДМІНІСТРАТИВНИХ СПРАВАХ ПРО ЗОБОВ'ЯЗАННЯ ЗМЕНШИТИ БЮДЖЕТНІ АСИГНУВАННЯ

Розглянуто проблеми участі органів Державної фінансової інспекції в адміністративному судочинстві як позивачів у справах про зобов'язання головного розпорядника (Міністерства фінансів, місцевого фінансового органу) зменшити бюджетні асигнування порушнику бюджетного законодавства. Проаналізовано судову практику, виявлено неоднакове застосування адміністративними судами норм законодавства, запропоновано зміни до підзаконних нормативно-правових актів та Закону України «Про основні засади здійснення державного фінансового контролю в Україні».

Ключові слова: органи Державної фінансової інспекції, зменшення бюджетних асигнувань, позивач, адміністративний суд, порушення бюджетного законодавства.

Постановка проблеми. Бюджетний кодекс України (далі – БК України) передбачає систему заходів впливу за порушення бюджетного законодавства. Ці заходи (попередження про неналежне виконання бюджетного законодавства з вимогою щодо усунення порушення, зменшення бюджетних асигнувань, повернення бюджетних коштів до відповідного бюджету, зупинення дії рішення про місцевий бюджет, безспірне вилучення коштів з місцевих бюджетів, зменшення обсягу трансфертів місцевим бюджетам на відповідну суму, зупинення операцій з бюджетними коштами та призупинення бюджетних асигнувань) хоча й характеризуються неоднаковим ступенем ефективності впливу на правопорушника, різним змістовним наповненням (штрафними та «правопоновлювальними» [1, с. 16] елементами), проте сприяють попередженню порушень бюджетного законодавства. Якщо ж бюджетне правопорушення виявлено, але до порушника не застосовано відповідні заходи впливу, то це зумовлюватиме поширення протиправних діянь у бюджетній сфері.

Існують випадки, коли органи Державної фінансової інспекції (далі – Держфінінспекції) виявляють нецільове використання коштів розпорядниками чи інші правопорушення, однак уповноваженими суб'єктами рішення про зменшення бюджетних асигнувань порушнику

не приймаються. Тому для дотримання принципу невідворотності відповідальності важливим є визначення на підставі аналізу нормативно-правових актів законних способів змусити порушника зазнати невідгідних наслідків у вигляді зменшення бюджетних асигнувань, у тому числі й за допомогою звернення органів Держфінінспекції до адміністративного суду.

Стан дослідження. Окремі процесуальні аспекти зменшення бюджетних асигнувань розпорядникам бюджетних коштів у разі вчинення ними порушень бюджетного законодавства, у тому числі й проблеми реалізації органами Держфінінспекції своїх повноважень як учасників відповідних бюджетно-деліктних відносин, були предметом досліджень В.І. Антипова, О.П. Гетьманець, Е.С. Дмитренко, А.Й. Іванського, О.А. Музики-Стефанчук, Ю.О. Ровинського, Л.А. Савченко, І.А. Сікорської, В.Д. Чернадчука, Н.Я. Якимчук. Проте аналізу ролі та місця органів Держфінінспекції у процесі застосування такого заходу впливу як зменшення бюджетних асигнувань здійснено не було.

Метою цієї статті є виявлення проблем правового забезпечення участі органів Держфінінспекції як позивачів в адміністративних справах про зобов'язання зменшити бюджетні асигнування, а також надання пропозицій щодо вирішення таких проблем.

Виклад основних положень. 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 у разі необхідності з подальшим внесенням змін до Закону про Державний бюджет України (рішення про місцевий бюджет) у порядку, встановленому Кабінетом Міністрів України.

Найбільш поширеним порушенням бюджетного законодавства, яке зумовлює застосування цього заходу впливу, є нецільове використання бюджетних коштів розпорядниками таких коштів.

Крім того, зменшення бюджетних асигнувань застосовується у разі здійснення видатків бюджету чи надання кредитів з бюджету без встановлених бюджетних призначень або з їх перевищенням, здійснення видатків на утримання бюджетної установи одночасно з різних бюджетів всупереч БК України чи закону про Державний бюджет України на відповідний рік.

Процесуальні особливості застосування цього заходу впливу передбачений Порядком зменшення бюджетних асигнувань розпорядникам бюджетних коштів (далі – Порядок), затвердженим Постановою Кабінету Міністрів України від 17 березня 2011 р. № 255 [2].

Відповідно до цього нормативно-правового акта підставою для зменшення бюджетних асигнувань є протокол про порушення бюджетного законодавства або акт ревізії (в якому зафіксовано факт вчинення розпорядником бюджетних коштів у поточному чи минулих роках одного з порушень бюджетного законодавства), які складаються органом, уповноваженим здійснювати контроль за дотриманням бюджетного законодавства.

Основними суб'єктами, уповноваженими здійснювати такий контроль, вважаються органи Держфінінспекції України. Рішення ж 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.

Таким чином, порушення бюджетного законодавства виявляють одні суб'єкти владних повноважень, а заходи впливу застосовують інші. Така ситуація зумовлює достатньо поширені випадки, коли місцеві фінансові органи чи головні розпорядники бюджетних коштів не реагують на виявлені органами Держфінінспекції порушення і всупереч нормативно-правовим приписам необґрунтовано не приймають рішення про зменшення бюджетних асигнувань порушникам бюджетного законодавства. Чинні нормативно-правові акти не містять чіткого алгоритму дій органів Держфінінспекції у таких випадках, що, своєю чергою, зумовлює неоднозначність судової практики адміністративних судів щодо можливості участі органів Держфінінспекції як позивачів з вимогою зобов'язати відповідного суб'єкта владних повноважень прийняти рішення щодо зменшення бюджетних асигнувань.

Більшість адміністративних судів приймають до розгляду позовні заяви органів Держфінінспекції, в яких є вимоги про зобов'язання вчинити певні дії (зменшити бюджетні асигнування відповідним розпорядникам) головним розпорядником бюджетних коштів чи місцевим фінансовим органом. Так, Сумським окружним адміністративним судом було прийнято до розгляду позов Контрольно-ревізійного управління в Сумській області до фінансового управління Білопільської районної державної адміністрації. Позовні вимоги були обґрунтовані

наступними обставинами. За наслідками ревізії, проведеної Контрольно-ревізійним управлінням в Сумській області бюджету м. Білопілья, було складено акт № 08-10-03/4 від 03.03.09 р., яким засвідчено порушення бюджетного законодавства, що виявилось у нецільовому використанні коштів місцевого бюджету. Враховуючи, що Білопільська міська рада є головним розпорядником коштів місцевого бюджету, позивач звернувся з листом до фінансового управління Білопільської районної державної адміністрації з проханням зменшити Білопільській міській раді бюджетні асигнування на суму коштів, використаних не за цільовим призначенням. Однак, відповідач не надав відповіді на лист та своїх зобов'язань щодо зменшення бюджетних асигнувань не виконав. Тому позивач просить визнати протиправною бездіяльність фінансового управління Білопільської райдержадміністрації в частині неприйняття рішення про зменшення бюджетних асигнувань розпоряднику бюджетних коштів та зобов'язати відповідача прийняти рішення про зменшення бюджетних асигнувань розпоряднику коштів – Білопільській міській раді на суму 423242,32 грн. [3].

Ця справа переглядалася судами апеляційної та касаційної інстанції (позовні вимоги задоволені не були), однак і окружний адміністративний суд, і апеляційний адміністративний суд, і Вищий адміністративний суд України [4], прийнявши справу до розгляду по суті, визнали правомірність звернення органу Держфінінспекції з відповідним адміністративним позовом.

Органи Держфінінспекції зверталися до адміністративних судів з вимогами зобов'язати головних розпорядників (місцевих фінансових органів) зменшити бюджетні асигнування, і такі вимоги були задоволені рішеннями Донецького окружного адміністративного суду (постанова від 18 грудня 2012 року в справі № 2а/0570/15753/2012) [5], Львівського окружного адміністративного суду (постанова від 1 листопада 2011 року в справі № 2а-6491/11/1370) [6], Херсонського окружного адміністративного суду (постанова від 23 січня 2012 року в справі № 2-а-3435/11/2170) [7].

У цих рішеннях право на звернення до суду органів Держфінінспекції обґрунтовується статтею 2 («Головні завдання органу державного фінансового контролю») та п. 10 статті 10 («Права органу державного фінансового контролю») Закону України «Про основні засади здійснення державного фінансового контролю в Україні» (у попередній редакції – «Про державну контрольно-ревізійну службу в Україні»).

На застосуванні тих же норм ґрунтуються рішення адміністративних судів, якими відмовлено у задоволенні позовних вимог, та в яких відзначено, що звернення органів Держфінінспекції з відповідними позовами слід розцінювати як обрання ними способу захисту порушеного права, який не відповідає способам, визначеним законом. У постанові від 4 березня 2013 року у справі № 2а-904/10/2470 Чернівецький окружний адміністративний суд відзначив, що у разі неприйняття місцевим фінансовим органом рішення про зменшення бюджетних асигнувань, державна контрольно-ревізійна служба може прийняти рішення про повторне зупинення операцій з бюджетними коштами. Проте ні підзаконними, ні законодавчими актами державна контрольно-ревізійна служба не наділена повноваженнями звертатися до суду з вимогою про зобов'язання місцевого фінансового органу зменшити бюджетні асигнування розпоряднику бюджетних коштів [8].

Про невірно обраний спосіб захисту порушених прав у випадку звернення органу Держфінінспекції з позовом про зобов'язання виконати вимогу про усунення порушень (зменшити бюджетні асигнування) відзначено в ухвалі Житомирського апеляційного адміністративного суду від 7 лютого 2013 року у справі № 0670/12089/11 [9].

Таке ж твердження наведено й у судових рішеннях за позовом Контрольно-ревізійного управління в Чернівецькій області до Чернівецької обласної державної адміністрації, Управління з питань надзвичайних ситуацій та у справах захисту населення від наслідків Чорнобильської катастрофи Чернівецької обласної державної адміністрації про визнання незаконними дій та зобов'язання вчинити певні дії (зменшити бюджетні асигнування). Зокрема, суд першої інстанції відзначив, що п. 8 ст. 10 Закону «Про державну контрольно-ревізійну службу в Україні» (назва чинна на момент виникнення спірних відносин) визначено підстави, з яких контрольно-ревізійна служба має право звертатися до суду, а саме у разі, якщо підконтрольною установою не забезпечено виконання вимог щодо усунення виявлених ревізією порушень законодавства з питань збереження і використання активів. Отже, способом захисту порушеного права держави в контексті зазначеної норми Закону є звернення органу Контрольно-ревізійної служби до суду в інтересах держави з відповідним позовом до особи, яка безпідставно отримала та використала державні активи (кошти). Зобов'язання ж відповідача виконати вимоги, викладені у відповідному листі позивача, в судовому порядку не буде способом захисту порушеного права [10]. Цю позицію підтримав і Львівський апеляційний адміністратив-

ний суд, і Вищий адміністративний суд України. Так, колегія суддів Вишого адміністративного суду України вказала, що відповідно до вимог ст. 15 «Про державну контрольно-ревізійну службу в Україні» Чернівецька обласна державна адміністрація зобов'язана виконати вимоги позивача, викладені в листі від 21.07.2008, тому зобов'язання відповідача виконати ці вимоги в судовому порядку не є способом захисту порушеного права, як не є способом захисту порушеного права, наприклад, зобов'язання платника податків сплачувати податки, зобов'язання страхувальника зареєструватися у відповідному Фонді соціального страхування тощо, оскільки такі дії відповідні особи зобов'язані вчинити на підставі закону і за їх невиконання законодавством визначено певні види відповідальності [11].

Таким чином, адміністративні суди, розглядаючи позови органів Держфінінспекції про зобов'язання відповідача зменшити бюджетні асигнування, займають протилежні позиції щодо можливості захисту інтересів держави у цьому випадку за допомогою відповідного звернення до адміністративного суду. Однією з причин такої ситуації є недосконалість норм, що регулюють діяльність органів державного фінансового контролю щодо усунення порушень бюджетного законодавства.

Закон України «Про основні засади здійснення державного фінансового контролю в Україні» орган державного фінансового контролю (Держфінінспекцію), крім безпосереднього проведення державного фінансового аудиту, перевірок державних закупівель та інспектування, зобов'язує вживати в установленому порядку заходів до усунення виявлених під час здійснення державного фінансового контролю порушень законодавства та притягнення до відповідальності винних осіб (п. 3 ч. 1 ст. 8 Закону), а також здійснювати контроль за усуненням виявлених недоліків і порушень (п. 1 ч. 1 ст. 8 Закону). У випадку виявлення відповідного порушення бюджетного законодавства (визначених пунктами 24, 29 і 38 статті 116 БК України), органи Держфінінспекції для вжиття заходів щодо усунення таких порушень подають до Міністерства фінансів (місцевого фінансового органу, головного розпорядника коштів відповідного бюджету) протокол про порушення бюджетного законодавства або копію акта ревізії для прийняття рішення про зменшення бюджетних асигнувань.

Для контролю за усуненням виявлених недоліків і порушень п. 9 Порядку передбачає, що рішення про зменшення бюджетних асигнувань доводиться до відома контрольного органу, за документами якого

прийнято таке рішення, протягом двох робочих днів з дати прийняття такого рішення. У разі неприйняття рішення про зменшення бюджетних асигнувань про це письмово інформується відповідний контрольний орган з обґрунтуванням причин протягом зазначеного строку. Подальших дій контрольного органу Порядок не передбачає, тобто, відсутня пряма вказівка на можливість звернення до суду чи іншого уповноваженого суб'єкта як реакція на неприйняття відповідного рішення.

Отже, норми Порядку не можуть вважатися підставою для звернення органу Держфінінспекції до адміністративного суду з оскарженням відмови прийняти рішення (неприйняття рішення) про зменшення бюджетних асигнувань.

Однозначної відповіді про можливість органам Держфінінспекції бути позивачем у цих справах не дає й тлумачення п. 10 ст. 10 та ч. 2 ст. 15 Закону України «Про основні засади здійснення державного фінансового контролю в Україні». Органу державного фінансового контролю надається право 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 (п. 10 ст. 10 Закону). Законні вимоги службових осіб органу державного фінансового контролю є обов'язковими для виконання службовими особами об'єктів, що контролюються (п. 10 ст. 10 Закону).

У цих нормах ідеться, передусім, про можливість звернення до суду, якщо були не виконані вимоги органів Держфінінспекції службовими особами об'єктів, що контролюються (підконтрольними установами).

Вимоги ж не виконують шляхом неприйняття рішення про зменшення бюджетних асигнувань інші суб'єкти владних повноважень (Міністерство фінансів, місцевий фінансовий орган, головний розпорядник), які у спірних відносинах не можуть вважатися для конкретного органу Держфінінспекції підконтрольними установами. Тому формально органи Держфінінспекції на підставі лише п. 10 ст. 10 та ч. 2 ст. 15 Закону України «Про основні засади здійснення державного фінансового контролю в Україні» не можуть звертатися до адміністративного суду з позовом до суб'єкта владних повноважень, щодо якого не проводились заходи фінансового контролю, і який не зменшив бюджетних асигнувань порушнику бюджетного законодавства.

Таким чином, складається ситуація, коли головний розпорядник (Міністерство фінансів, місцевий фінансовий орган) не реагує на подані органом Держфінінспекції матеріали про вчинене порушення бюджетного законодавства, а відповідний суб'єкт державного фінансового контролю не може примусити відреагувати на правопорушення за допомогою судового рішення. Це зумовлює уникнення від відповідальності порушника бюджетного законодавства, а також не дозволяє органам Держфінінспекції виконувати законодавчо визначені функції щодо вжиття заходів до усунення виявлених фінансових порушень та щодо контролю за усуненням таких порушень.

З метою нейтралізації цих негативних чинників адміністративні суди розглядають позовні заяви з вимогами зобов'язати відповідного суб'єкта владних повноважень зменшити бюджетні асигнування. При цьому вони змушені «широко» тлумачити положення Закону України «Про основні засади здійснення державного фінансового контролю в Україні», беручи до уваги неоднозначність формулювання «якщо підконтрольною установою *не забезпечено* виконання вимог щодо усунення порушень» та зважаючи на необхідність виконання органами Держфінінспекції функції контролю за усуненням виявлених недоліків і порушень.

Висновки. Неоднозначність судової практики в адміністративних справах за позовами органів Держфінінспекції про зобов'язання суб'єкта владних повноважень зменшити порушнику бюджетні асигнування зумовлена відсутністю як на законодавчому, так і на підзаконному рівні чіткого механізму дій органів державного фінансового контролю у випадку неприйняття рішення уповноваженим органом про зменшення бюджетних асигнувань.

Для усунення такої неоднозначності доцільно викласти п. 10 ст. 10 Закону України «Про основні засади здійснення державного фінансового контролю в Україні» у такій редакції: «Орган державного фінансового контролю надається право звертатися до суду в інтересах держави, якщо підконтрольною установою **чи іншим уповноваженим суб'єктом** не забезпечено виконання вимог щодо усунення виявлених під час здійснення державного фінансового контролю порушень законодавства з питань збереження і використання активів».

Також необхідно доповнити Порядок зменшення бюджетних асигнувань розпорядником бюджетних коштів пунктом 10 наступного змісту: «У разі неприйняття рішення про зменшення бюджетних

асигнувань контрольний орган має право звернутися в установленому порядку до суду з позовом про зобов'язання Мінфіну (місцевих фінансових органів, головних розпорядників) прийняти рішення про зменшення бюджетних асигнувань». Такі зміни усунуть певну невизначеність правового статусу органів Держфінінспекції як позивачів у справах про зобов'язання відповідачів зменшити порушникам бюджетного законодавства бюджетні асигнування та сприятимуть однаковому застосуванню норм права адміністративними судами.

1. Ровинський Ю.О. Фінансово-правовий примус в Україні: проблеми та перспективи розвитку: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня докт. юрид. наук: спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / Ю.О. Ровинський. – Запоріжжя, 2011. – 39 с.

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

3. Постанова Сумського окружного адміністративного суду у справі № 2а-2886/10/1870 від 17 червня 2010 року // Реєстраційний номер судового рішення в ЄДРСР – 10542534. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/10542534>.

4. Ухвала Вишого адміністративного суду України у справі К/9991/12841/11 від 25 вересня 2012 року // Реєстраційний номер судового рішення в ЄДРСР – 26166025. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/26166025>.

5. Постанова Донецького окружного адміністративного суду у справі № 2а/0570/15753/2012 від 18 грудня 2012 року // Реєстраційний номер судового рішення в ЄДРСР – 28283167. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/28283167>.

6. Постанова Львівського окружного адміністративного суду у справі № 2а-6491/11/1370 від 1 листопада 2011 року // Реєстраційний номер судового рішення в ЄДРСР – 29338128. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/29338128>.

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

8. Постанова Чернівецького окружного адміністративного суду у справі у справі № 2а-904/10/2470 від 4 березня 2013 року // Реєстраційний номер судового рішення в ЄДРСР – 29872181. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/29872181>.

9. Ухвала Житомирського апеляційного адміністративного суду у справі № 0670/12089/11 від 7 лютого 2013 року // Реєстраційний номер судового рішення в ЄДРСР – 29244319. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/29244319>.

10. Постанова господарського суду Чернівецької області у справі № 6/316 від 20 березня 2009 року // Реєстраційний номер судового рішення в ЄДРСР – 3465347. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/3465347>.

11. Ухвала Вищого адміністративного суду України у справі К/9991/4627/11 від 22 травня 2012 року // Реєстраційний номер судового рішення в ЄДРСР – 24690877. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/24690877>.

Назар Ю.С. Органы Государственной финансовой инспекции как истцы в административных делах об обязательстве уменьшить бюджетные ассигнования.

Рассмотрены проблемы участия органов Государственной финансовой инспекции в административном судопроизводстве как истцов по делам об обязательстве главного распорядителя (Министерства финансов, местного финансового органа) уменьшить бюджетные ассигнования нарушителю бюджетного законодательства. Проанализирована судебная практика, обнаружено неодинаковое применение административными судами норм законодательства, предложены изменения к подзаконным нормативно-правовым актам и Закону Украины «Об основных принципах осуществления государственного финансового контроля в Украине».

Ключевые слова: органы Государственной финансовой инспекции, уменьшения бюджетных ассигнований, истец, административный суд, нарушение бюджетного законодательства.

Nazar Y.S. Bodies of the State Financial Inspection as plaintiffs in the administrative affairs of commitments to reduce budget allocations.

The article deals with the participation of the State Financial Inspection in administrative proceedings as plaintiffs in cases of obligation main administrator (the Ministry of Finance, local financial institution) to reduce budgetary allocations violator budget legislation. Analysis of jurisprudence are made, also founded out the unequal application of administrative courts legislation and are proposed changes to the bylaws regulations and the Law of Ukraine «On the Fundamentals of the state financial control in Ukraine».

Key words: Bodies of the State Financial Inspection, reduction of budget allocations, the plaintiff, an administrative court, the violation of the budget legislature.

Стаття надійшла 10 квітня 2013 р.