

Підбір кандидатів на навчання до навчальних закладів із кінологічною спеціалізацією здійснюється начальниками територіальних відділів (відділень) поліції, начальниками кінологічних служб разом із працівниками кадрових органів.

Підвищення кваліфікації та перепідготовка кінологів здійснюються у вищих навчальних закладах зі специфічними умовами навчання, які здійснюють підготовку поліцейських та інших навчальних закладах, які спеціалізуються на підготовці кінологів та службових собак.

На курси підвищення кваліфікації направляються кінологи, які:

– пройшли підготовку з кінології або проходили військову службу зі службовими собаками в правоохоронних органах, працювали в органах Національної поліції;

– пройшли підготовку або перепідготовку з кінології в навчальних закладах, але потребують підготовки закріплених за ними службових собак або підвищення ступеня натренованості.

Після закінчення відповідного курсу навчання поліцейські складають іспити. Відповідно до рішення комісії, поліцейським, які успішно склали іспити, видається свідоцтво встановленого зразка.

На курси перепідготовки направляються поліцейські, які прибули до кінологічного підрозділу для проходження служби з інших підрозділів і служб.

За необхідності кінологи можуть проходити навчання за фахом кінології у навчальних закладах міністерств, інших центральних органів виконавчої влади України та іноземних держав.

#### СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Виноград О.В. Педагогічні умови формування професійних якостей військовослужбовців-кінологів у процесі навчання: автореф. дис. ... канд. педагогічних наук: 20.02.02. Хмельницький, 2001. 20 с.
2. Богданюк О.Д. Формування готовності до професійної діяльності у майбутніх офіцерів-кінологів Державної прикордонної служби: автореф. дис. канд. педагогічних наук: 13.02.04. Хмельницький, 2007. 22 с.
3. Вотинов А.А. Повышение эффективности процесса профессиональной подготовки будущих кинологов: автореф. дис. канд. педагог. наук: 13.00.08. Киров, 2011. 20 с.
4. Дорофеев В.С. Оптимизация процесса профессиональной подготовки будущих офицеров-кинологов в вузе МВД: автореф. дис. канд. педагог. наук: 13.00.08. Санкт-Петербург, 2013. 22 с.
5. Серховець С.В. Формування готовності майбутніх офіцерів правоохоронних органів до кінологічного забезпечення оперативно-службової діяльності: дис. ... канд. педагогічних наук: 13.00.04. Хмельницький, 2016. 261 с.
6. Виноград О.В., Дворнічена І.М. Особливості формування спеціальних знань інспекторів-кінологів при здійсненні державної митної справи. Вісник Національної академії Державної прикордонної служби України. 2014. Вип. 4. URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/Vnadrps\\_2014\\_4\\_6](http://nbuv.gov.ua/UJRN/Vnadrps_2014_4_6).
7. Про затвердження Інструкції з організації діяльності кінологічних підрозділів Національної поліції України: наказ МВС України від 01.11.2016 № 1145 URL: <http://zakon.rada.gov.ua/go/z1544-16>.
8. Осипов П.С. Психолого-педагогическое сопровождение процесса развития профессиональной компетентности специалистов-кинологов: автореф. дис. ... канд. педагог. наук: 13.00.08. Москва, 2013. 23 с.

УДК 347.454

## ЗМІСТОВНІ ХАРАКТЕРИСТИКИ АДМІНІСТРАТИВНОЇ СПРАВИ ПРО ОСКАРЖЕННЯ РІШЕНЬ ПРО ЗАСТОСУВАННЯ ЗАХОДІВ ВПЛИВУ ЗА ПОРУШЕННЯ БЮДЖЕТНОГО ЗАКОНОДАВСТВА

## SUBSTANTIVE CHARACTERISTICS OF THE ADMINISTRATIVE CASE ON APPEALING AGAINST DECISIONS ON THE APPLICATION OF MEASURES OF INFLUENCE FOR VIOLATION OF BUDGET LEGISLATION

**Дмитрик А.Б.,**  
кандидат юридичних наук,  
доцент кафедри адміністративно-правових дисциплін  
Львівського державного університету внутрішніх справ

Досліджено процеси реформування бюджетної сфери, кардинальні зміни у 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. Бюджетний кодекс України містить перелік примусових заходів, розкриває суть окремих із них, а також наводить підстави для застосування заходів впливу за порушення бюджетного законодавства. Проаналізовано розглянуті адміністративними судами справи про оскарження рішень про застосування заходів впливу за порушення бюджетного законодавства.

**Ключові слова:** адміністративна справа, заходи впливу, позивач, позов, порушення бюджетного законодавства.

Исследованы процессы реформирования бюджетной сферы, кардинальные изменения в подходах к противодействию коррупции в финансовом секторе государства и способность судебной системы адекватно реагировать на эти изменения обуславливают актуализацию исследований такой категории административных дел как дела об обжаловании решений по применению мер воздействия за нарушение бюджетного законодательства. Бюджетный кодекс Украины содержит перечень мер принуждения, раскрывает суть некоторых из них, а также приводит основания для применения мер воздействия за нарушение бюджетного законодательства. Проанализированы рассмотренные административными судами дела об обжаловании решений о применении мер воздействия за нарушение бюджетного законодательства.

**Ключевые слова:** административное дело, меры воздействия, истец, иск, нарушения бюджетного законодательства.

The processes of reforming the budgetary sphere, the fundamental changes in approaches to counteracting corruption in the financial sector of the state and the ability of the judicial system to respond adequately to these changes determine the actualization of studies of this category of administrative cases, as well as the appeal of decisions on the application of measures of influence for violation of budget legislation. The Budget Code of Ukraine contains a list of coercive measures, reveals the essence of some of them, and also gives grounds for applying measures of influence for violation of budget legislation. It is analyzed the cases reviewed by the administrative courts on appeal decisions on the application of measures of influence for violation of budget legislation.

**Key words:** administrative case, measures of influence, plaintiff, lawsuit, violations of budget legislation.

**Постановка проблеми.** У сучасних умовах трансформаційних перетворень у судочинстві України, пов'язаних з оновленням процесуального законодавства, під час визначення концептуальних засад здійснення провадження у тих чи інших юрисдикційних справах, особливої актуальності набувають його окремі інститути і категорії [1, с. 42]. Процеси реформування бюджетної сфери, кардинальні зміни у 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 указувалось на низку проблемних питань, які виникають під час вирішення таких справ, зокрема щодо визначення компетентного суду, який буде розглядати справу про оскарження розпорядження про зупинення операцій із бюджетними коштами, строків подання позову та строків вирішення такої справи [2].

Відправною точкою для дослідження зазначених проблемних питань є загальнотеоретичні конструкції адміністративного судочинства та практика застосування судовими інстанціями. Відповідно до статей 2 та 3 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 із боку органів державної влади, органів місцевого самоврядування, посадових і службових осіб, інших суб'єктів під час здійснення 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 із суміжними категоріями [3; 4], так і роль теоретичних конструкцій адміністративного судочинства у забезпеченні правопорядку в державі [5; 6; 7]. 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» закріплено у пункті 1 статті 3 КАС України [8]. Так, адміністративна справа визначена як переданий на вирішення адміністративного суду публічно-правовий спір, у якому хоча б однією зі сторін є орган виконавчої влади, орган місцевого самоврядування, 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, зазначаючи, що з лінгвістичної точки зору воно не є вдалим, бо законодавець пропонує розглядати терміни «справа» і «спір» як синоніми, хоча цілком очевидно, що вони мають різне значення, тобто така дефініція вміщує ознаки справ адміністративної юрисдикції, які вбачаються достатніми для з'ясування властивостей останніх і відмежування від інших суміжних явищ [9, с. 28], та пропонуючи 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 [10, с. 42]. Також указується, що публічно-правовий спір як категорія, через яку законодавець визначає адміністративну справу, – це широкий за змістом термін, тому зазначене поняття потрібно більше конкретизувати, щоб у майбутньому уникнути неоднозначного розуміння відповідної правової категорії [11, с. 69].

Загалом, використання поняття «публічно-правовий спір» (як критерію віднесення конфлікту до юрисдикції адміністративного суду) було суперечливо сприйнято серед науковців. Несприйняття найчастіше обґрунтовується значною змістовою невизначеністю цього поняття, його нехарактерністю для нашої правової системи [12, с. 100] та пропонувалося використання поняття «адміністративно-правовий спір» [13]. Однак, як правильно зазначає О. Рябенко, 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 у цілому для захисту прав, свобод фізичних осіб, а також прав та законних інтересів юридичних осіб [14, 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 пропонуються різні визначення та 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 (державна в особі уповноважених органів та/або АРК, територіальні громади), котра вступає в нього на захист публічних прав та законних інтересів, уважаючи їх порушеними [15, с. 52–53].

Ю.С. Педько визначає публічно-правовий спір як протиріччя між суб'єктами публічно-правових відносин, яке виникає щодо прав і 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 порушені суб'єктивні права й обов'язки приватних осіб, або з тим, що на них незаконно покладений який-небудь юридичний обов'язок, або вони незаконно притягнуті до будь-якої юридичної відповідальності [16, с. 531].

А.Ю. Осадчий вважає, що публічно-правовий спір можна визначити як втілену в юридично значущих діях сторін суперечність щодо реалізації публічно-владних повноважень, зокрема через прийняття нормативно-правових актів, а також щодо прав, свобод, інтересів, обов'язків у публічно-правових відносинах [10, с. 40]. Базуючись на такій дефініції, ознаками публічно-правового спору пропонується вважати такі: а) вони пов'язані з реалізацією публічної влади (державної влади та місцевого самоврядування), зокрема через здійснення управлінської діяльності; б) предметом таких спорів є суперечність між його сторонами щодо реалізації владних повноважень органу публічної влади та реалізації прав, свобод, інтересів, обов'язків; в) принаймні однією зі сторін у спору є орган

публічної влади у зв'язку зі здійсненням ним публічно-владних повноважень (його посадова чи службова особи); г) розв'язання таких спорів утілюється в юридично значущих діях його сторін, що потребує відповідних юридичних, зокрема судових, процедур [10, с. 40].

Вищенаведені ознаки притаманні публічно-правовим спорам, однак для змістовної характеристики публічно-правових спорів щодо оскарження рішень про застосування заходів впливу за порушення бюджетного законодавства доцільно виокремити такі:

1) публічний характер спору. Відповідно до статті 117 БК України, за порушення бюджетного законодавства до учасників бюджетного процесу можуть застосовуватися заходи впливу, а у статті 121 БК України передбачено, що посадові особи, з вини яких допущено порушення бюджетного законодавства, несуть цивільну, дисциплінарну, адміністративну або кримінальну відповідальність згідно із законом. Тобто порушення бюджетного законодавства може бути підставою притягнення до кількох видів юридичної відповідальності, що відповідає принципу системності юридичної відповідальності [17, с. 626]. Таким чином, спори щодо правомірності притягнення до відповідальності за порушення бюджетного законодавства можуть бути як публічно-правовими, так і приватно-правовими.

Приватно-правовими 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 акту ревізії фінансово-господарської діяльності Орлівської 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 [18], притягнувши її таким чином до цивільної відповідальності. Прикладом приватно-правового 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-інтернату 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 [19].

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, установлених БК України чи законом про Державний бюджет України на відповідний рік; включення до складу спеціального фонду бюджету надходжень із 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 (окрім коштів, що отримуються установами України, які функціонують за кордоном), а також акумуляування 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 із порушенням вимог БК України; прийняття рішень, що призвели до перевищення граничних обсягів державного (місцевого) боргу чи граничних обсягів надання державних (місцевих) гарантій та інші). 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 із бюджетними коштами, зменшення бюджетних асигнувань та інші) [20, с. 23–24]. Притягнення фізичної особи до адміністративної відповідальності, зокрема за порушення бюджетного законодавства (стаття 164-12 КУпАП), у наукових дослідженнях [21, с. 154–155; 22, с. 149, 150] та судовій практиці розглядається як публічно-правовий конфлікт, а не спір. Це зумовлює віднесення на законодавчому рівні (в Кодексі України про адміністративні правопорушення) цієї категорії справ до підсудності місцевих загальних судів та оскарження рішень відповідно до статті 294 КУпАП до апеляційних судів із 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 із 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 слушно зазначають М.В. Ковалів, М.Т. Гаврильців, І.Б. Стахура, найбільш характерною ознакою публічно-правових спорів є сфера виникнення – публічно-правові відносини [23, с. 123]. Публічно-правові відносини розглядають як суспільні, врегульовані нормами права, що виникають у зв'язку з діяльністю органів державної влади, місцевого самоврядування, 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 [12, с. 93]. Є думка, що виникнення публічно-правового спору завжди передують адміністративні правовідносини [24, с. 78]. Однак більшість науковців зазначають, що не лише адміністративні правовідносини 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» [25, с. 11]. Хоча в науковій літературі висловлюються думки, що бюджетно-правові відносини є внутрішньо-організаційними, у юридичних і фізичних осіб акти про бюджет не викликають виникнення прав і обов'язків, тобто ці фінансові правовідносини не є зовнішніми, а тому й не здатними породити спір у рамках процедур адміністративної юстиції [26, с. 39].

Бюджетно-правові відносини щодо застосування заходів відповідальності за порушення бюджетного законодавства за своїм змістом є охоронними, що характеризуються як «владні відносні правовідносини, що виникають через порушення приписів регулятивних бюджетно-правових норм на підставі санкцій норм бюджетного права» [27, с. 56, 44]. Такі публічно-правові відносини доцільно визначити як бюджетно-деліктні, що складаються з мате-

ріальних (відносин бюджетної відповідальності) та процесуальних (відносини провадження у справі про бюджетне правопорушення). Як слушно зазначив 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 унаслідок виконання рішення про застосування оперативного-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) унаслідок встановлення, фіксації, розслідування та прийняття рішення про застосування заходів за порушення бюджетного законодавства [27, с. 58]. Таким чином, 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. Однією з особливостей бюджетно-деліктних відносин (як сфери виникнення відповідних спорів) є поділ на матеріальні (відносини бюджетної відповідальності) та процесуальні (відносини провадження у справі про бюджетне правопорушення). Це зумовлює обов'язок адміністративного суду досліджувати у таких публічно-правових спорах як наявність складу бюджетного правопорушення, так і дотримання суб'єктом владних повноважень процесуальних вимог застосування заходів впливу за порушення бюджетного законодавства;

3) особливий суб'єктний склад. Для публічно-правового спору характерним є те, що хоча б 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;

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 [23, с. 128]. Рішення, дії та бездіяльність розглядають як юридичну форму здійснення повноважень [22, с. 152] публічної адміністрації. У досліджуваній категорії публічно-правових спорів предметом є лише рішення уповноважених суб'єктів бюджетно-правових відносин. Загальноприйнято 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, прав і обов'язків, мають правозастосовний характер, відіграють роль юридичних фактів, із якими пов'язуються виникнення, зміна та припинення конкретних правовідносин [28, с. 270] та які містять точно визначені й персоніфіковані юридичні приписи [29, 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 [30, с. 14]. Рішення про застосування заходів впливу за порушення бюджетного за-

конодавства вважається індивідуальним правовим актом [31, с. 244].

Застосування різних заходів впливу оформлюється різними за суттю та формою рішеннями. Зупинення операцій із 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 із бюджетними коштами, затверджений Постановою Кабінету Міністрів України від 19 січня 2011 р. № 21 [32], п. 3 Порядку призупинення бюджетних асигнувань, затверджений наказом Міністерства фінансів України від 15.05.2002 р. № 319 [33]). Якщо ж рішення про призупинення бюджетних асигнувань приймається Міністерством 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 вимогу 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 нецільового використання, затверджений Постановою Кабінету Міністрів України від 22 грудня 2010 р. № 1163 [34]). Форми таких вимог визначено на рівні відомчого нормативно-правового акта [35].

Нормативно-правові акти, що регламентують порядок застосування зменшення бюджетних асигнувань (п. 5 Порядку зменшення бюджетних асигнувань розпорядником бюджетних коштів, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 17 березня 2011 р. № 255 [36]) та застосування безспірного вилучення коштів (п. 4 Порядку безспірного вилучення коштів із місцевих бюджетів, витрачених на здійснення видатків, кредитування місцевого бюджету, які мають проводитися з іншого бюджету, затверджений постановою Кабінету Міністрів України від 26 березня 2003 р. № 386 [37]), ні окремої назви, ні форми відповідних рішень не містять. Дещо схожа ситуація й щодо регулювання форми рішення про винесення попередження про неналежне виконання бюджетного законодавства з вимогою щодо усунення порушення бюджетного законодавства. П. 2.4. Методичних рекомендацій щодо порядку застосування органами Державної казначейської служби України заходів впливу за порушення бюджетного законодавства (затвержені наказом Державної казначейської служби України від 29 грудня 2012 року № 394) [38] вказується, що, виявивши факт порушення бюджетного законодавства, посадова особа органу Державної казначейської служби складає у довільній письмовій формі попередження. Однак така форма має містити суть порушення бюджетного законодавства; посилення на норми нормативно-правових актів, які порушено та є підставою для складання попередження; термін усунення порушення бюджетного законодавства та інші дані.

Окремо слід указати на форму рішення щодо зупинення дії рішення про місцевий бюджет. Таке рішення приймається адміністративним судом у формі ухвали про вжиття заходів забезпечення адміністративного позову в порядку статті 117 КАС України. Так, його оскарження зумовлює ініціювання відразу ж процедури апеляційного провадження в адміністративному судочинстві.

Таким чином, 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 слід вважати передані 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.

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 із розгляду справ, розподіляються справи між суддями, ведеться звітність судів про судовий розгляд справ, здійснюється систематизація й узагальнення судової практики, визначаються навантаження на суддів та складність справ, спеціалізація суддів із надання методичної допомоги суддям судів нижчого рівня тощо [30, 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, із яких виник спір [30, с. 11; 11, с. 143, 46], за суб'єктом звернення (ініціатором спору) [39, с. 14], за статусом суб'єкта владних повноважень [40, с. 138] тощо. При цьому обов'язково береться до уваги розподіл категорій публічно-правових спорів, визначений у статті 17 КАС України.

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 зазначено у наукових дослідженнях, і є основою адміністративного судочинства, тобто відображає його сутність та мету створення судів [41, с. 33; 42, с. 96].

Адміністративні справи про оскарження рішень щодо застосування заходів впливу за порушення бюджетного законодавства віднесені до категорії № 9 – справи зі спорів щодо реалізації публічної фінансової політики. Зазначена категорія вміщує 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 певні труднощі в 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 багатопрофільного ліцею № 99 Запорізької міської ради до Державної фінансової інспекції в Запорізькій області про визнання незаконними та скасування розпорядження про зупинення операцій із бюджетними коштами від 22 січня 2016 р. № 9 та по-

передження про неналежне виконання бюджетного законодавства відніс до спорів у сфері процедур здійснення контролю Рахунковою палатою, державного фінансового контролю, внутрішньої контрольно-ревізійної роботи [42]. Водночас Київським апеляційним адміністративним судом 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 листа-вимоги про зменшення бюджетних асигнувань та попередження віднесено до спорів у сфері бюджетної системи та бюджетного процесу, державного боргу [43]. До цієї ж підкатегорії справ віднесено Херсонським окружним адміністративним судом справи за позовом Державної фінансової інспекції в Херсонській області до Управління Північно-Кримського каналу про зобов'язання виконати п. 2,3,4,5 вимоги про усунення порушень, зокрема щодо зменшення бюджетних асигнувань [44]. 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 за рахунок зменшення бюджетних асигнувань) відніс до спорів у сфері процедур здійснення контролю Рахунковою палатою, державного фінансового контролю, внутрішньої контрольно-ревізійної роботи [45].

Таким чином, різні адміністративні суди спори, що виникають унаслідок 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 спорів зі спорів щодо реалізації публічної фінансової політики. Така ситуація не сприяє виконанню основних завдань, які зумовили створення Класифікатора категорій адміністративних спорів – досягнути єдиних критеріїв класифікації публічно-правових спорів для забезпечення належної організації адміністративного судочинства. Тому є доцільним у Методичних роз'ясненнях щодо застосування Класифікатора категорій адміністративних спорів чітко визначити належність адміністративних спорів про оскарження рішень щодо застосування заходів впливу за порушення бюджетного законодавства до підкатегорії спорів у сфері бюджетної системи та бюджетного процесу, державного боргу.

Аналіз судової практики дозволяє стверджувати, що різні адміністративні суди, спори, що виникають унаслідок 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 спорів зі спорів щодо 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 спорів – досягнути єдиних критеріїв класифікації публічно-правових спорів для забезпечення належної організації адміністративного судочинства. Тому видається доцільним чітко визначити належність адміністративних спорів про оскарження рішення щодо застосування заходів впливу за порушення бюджетного законодавства до підкатегорії спорів у сфері бюджетної системи та бюджетного процесу, державного боргу.

## СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Степашко О.І. Судові рішення у податкових спорах в адміністративному судочинстві України – запорука здійснення податкової політики держави. Наше право. 2014. № 2. С. 42–46.
2. Назар Ю.С. Оскарження в адміністративному суді розпорядження про зупинення операцій з бюджетними коштами. Форум права. 2014. № 3. С. 259–264.
3. Муза О. Теоретична модель адміністративно-судочинських правовідносин в Україні. Юридична Україна. 2014. № 7. С. 13–17.
4. Адміністративне судочинство в Україні: теорія, правове регулювання, практика: монографія / за заг. ред. С.В. Ківалова, Л.Р. Білої-Тіунової, Д.А. Козачук, Р.С. Мельник. Одеса: Фенікс, 2013. 394 с.
5. Пасенюк О. Адміністративне судочинство як засіб утвердження верховенства права у вітчизняному конституційному устрої. Право України. 2014. № 3. С. 18–23.
6. Кравчук В.М. Адміністративне судочинство як правовий механізм забезпечення народовладдя. Публічне право. 2015. № 4. С. 109–114.
7. Щавінський В.Р. До проблеми завдань адміністративного судочинства в Україні крізь призму захисту інтересів держави. Публічне право. 2014. № 2. С. 45–51.
8. Кодекс адміністративного судочинства: Закон України від 06.07.2005 р. № 2747-IV. Відомості Верховної Ради України. 2005. № 35–36, № 37. Ст. 446.
9. 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. Київ: Юрінкомінтер, 2009. 704 с.
10. Осадчий А.Ю. До уточнення поняття «адміністративна справа» в адміністративному судочинстві. Актуальні проблеми держави і права. 2011. Вип. 62. С. 36–43.
11. Попельнюх Р.О. Щодо змісту поняття «адміністративна справа» в адміністративному судочинстві. Право і безпека. 2012. № 2. С. 68–72.
12. Хлібороб Н.Є. Публічно-правовий спір як предмет юрисдикційної діяльності адміністративного суду: дис... к.ю.н.: 12.00.07. Львів, 2012. 216 с.
13. Писаренко Н.Б., Сьоміна В.А. Адміністративно-правові спори (удосконалення порядку вирішення): монографія. Харків: Право, 2012. 136 с.
14. Рябченко О. Новелізація категорій адміністративного права і процесу: окремі питання трансформації їх змісту. Право України. 2014. № 3. С. 12–17.
15. Бринцев О.В. Розмежування компетенції адміністративних і господарських судів: проблеми та перспективи. Харків: Право, 2007. 64 с.
16. 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.
17. Хачатуров Р.Л., Липинский Д.А. Общая теория юридической ответственности: монография. Юридический центр Пресс: 2007. 950 с.
18. Рішення Куликівський районний суд Чернігівської області у справі №2–251/2010 від 06.06.2010 р. URL: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/50683570>.
19. Ухвала Апеляційного суду Хмельницької області у справі № 669/601/15–ц від 10.09.2015 р. URL: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/50447528>.
20. Проць І.М. Відповідальність за правопорушення у бюджетній сфері: адміністративно-правові та фінансово-правові аспекти: дис... к.ю.н.: 12.00.07. Львів, 2015. 206 с.
21. Ткач Г.Й. Поняття та природа адміністративно-правового спору. Вісник Львів. Ун-ту. Сер. юрид. 2006. Вип. 43. С. 154–156.
22. Лученко Д. Про основні ознаки адміністративно-правового спору. Вісник Національної академії правових наук України. 2013. № 2. С. 148–156.
23. Ковалів М.В., Гарвильців М.Т., Стахура І.Б. Адміністративне судочинство: навч. посібник. Львів: Львівський державний університет внутрішніх справ, 2014. 596 с.
24. Науково-практичний коментар Кодексу адміністративного судочинства України / Н.О. Армаш, О.М. Бандурка, А.В. Басов та ін.; за заг. ред. докт. юрид. наук, проф. А.Т. Комзюка. Київ: Істина, 2008. 823 с.
25. Назар Ю.С. Бюджетне право: навчальний посібник (у схемах, таблицях та коментарях). Львів: Львівський державний університет внутрішніх справ, 2015. 128 с.
26. Адміністративне судочинство України: підручник. / кер. авт. кол. О.М. Пасенюк, О.Н. Панченко, В.Б. Авер'янов та ін.; за заг. ред. О.М. Пасенюка. Київ: Юрінком Інтер, 2009. 672 с.
27. Чернадчук В.Д. Бюджетні правовідносини в Україні: поняття, класифікація та особливості структури: монографія. Суми: Університетська книга, 2015. 172 с.
28. Демський Е.Ф. Адміністративне процесуальне право України: навч. посіб. Київ, 2008. 496 с.
29. Адміністративне право України. Академічний курс: підручник: у 2 т. Київ: Юрид. думка, 2004–2005. Т. 1: Загальна частина. 2004. / редкол.: В.Б. Авер'янов (голова) та ін. 584 с.
30. Хлібороб Н.Є. Публічно-правовий спір як предмет юрисдикційної діяльності адміністративного суду: автореф. дис... к.ю.н.: 12.00.07. Львів, 2012. 20 с.
31. Дмитрик А.Б., Назар Ю.С. Поняття та ознаки адміністративної справи про оскарження рішень щодо застосування заходів впливу за порушення бюджетного законодавства. Наукові записки Львівського університету бізнесу та права. Серія юридична. 2016. № 14. С. 231–247.
32. Про затвердження Порядку зупинення операцій з бюджетними коштами: Постанова Кабінету Міністрів України від 19.01.2011 р. № 2. Офіційний вісник України. 2011. № 4 ( 2 ). Ст. 205.
33. Про затвердження Порядку призупинення бюджетних асигнувань: Наказ Міністерства фінансів України від 15.05. 2002 р. № 319. Офіційний вісник України. 2002. № 23. Ст. 1137.
34. Про затвердження Порядку повернення бюджетних коштів до відповідного бюджету в разі їх нецільового використання: Постанова Кабінету Міністрів України від 22.12.2010 р. № 1163. Офіційний вісник України. 2010. № 98. Ст. 3480.
35. Про затвердження форм вимог до розпорядника та одержувача бюджетних коштів та форми Інформації про встановлені факти нецільового використання субвенції: Наказ Міністерства фінансів України від 05.06.2011 р. № 996. Офіційний вісник України. 2011. № 66. Ст. 2561.
36. Про затвердження Порядку зменшення бюджетних асигнувань розпорядникам бюджетних коштів: Постанова Кабінету Міністрів України від 17.03.2011 р. № 255. Офіційний вісник України. 2011. № 20. Ст. 832.
37. Про затвердження Методичних рекомендацій щодо порядку застосування органами Державної казначейської служби України заходів впливу за порушення бюджетного законодавства: Наказ Державної казначейської служби України від 29.12.2012 р. № 394. URL: <http://treasury.gov.ua/main/uk/publish/category/215061>.
38. 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. 03.2003 р. № 386. Офіційний вісник України. 2003. № 13. Ст. 580.

39. Тимошенко К.О. Публічно-правовий спір як предмет юрисдикції адміністративних судів: автореф. дис... к.ю.н.: 12.00.07. Київ, 2012. 20 с.
40. Тимошенко К.О. Публічно-правовий спір як предмет юрисдикції адміністративних судів: дис... к.ю.н.: 12.00.07. Київ, 2012. 224 с.
41. Сергейчук О.А. Проблеми вдосконалення законодавчих основ захисту прав людини і громадянина органами адміністративної юстиції. Вісник Вищого адміністративного суду України. 2009. № 2. 31–42.
42. Ухвала Київського апеляційного адміністративного суду у справі № 823/5258/15 від 10.03.2016 р. URL: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/56487470>.
43. Постанова Запорізького окружного адміністративного суду у справі № 808/489/16 від 23.03.2016 р. URL: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/56976700>.
44. Постанова Херсонського окружного адміністративного суду у справі № 821/4843/14 від 02.06.2016 р. URL: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/58155213>.
45. Ухвала Дніпропетровського апеляційного адміністративного суду у справі № 804/13688/15 від 19.04.2016 р. URL: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/58157801>.
46. Ілюшик О.М., Марець Ю.І. Мінімізація платниками ПДВ податкових зобов'язань шляхом залучення підприємств тіньового сектора економіки. Вісник Львівського державного університету внутрішніх справ, 2017. № 4. С. 221–231.

УДК 342.98

## ПИТАННЯ ВДОСКОНАЛЕННЯ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ДОБРОЧЕСНОСТІ СУДДІВ

### QUESTIONS IMPROVING THE ADMINISTRATIVE AND LEGAL FRAMEWORK FOR THE INTEGRITY OF JUDGES

Жуков С.В.,

кандидат юридичних наук,

докторант кафедри адміністративного, фінансового і банківського права  
 Інституту права імені князя Володимира Великого  
 Міжрегіональної Академії управління персоналом

Стаття містить аналіз впливу категорії добросовісності на успішність реформування судової системи. Автор простежує розвиток поняття «добросовісність» у наукових джерелах. Зроблено висновок про найбільш доцільні напрями вдосконалення адміністративно-правового забезпечення добросовісності суддів.

**Ключові слова:** адміністративно-правовий механізм, адміністративно-правові відносини, добросовісність суддів, судова система, адміністративно-правове забезпечення.

Статья содержит анализ влияния категории добросовестности на успешность реформирования судебной системы. Автор прослеживает развитие понятия «добросовестность» в научных источниках. Сделан вывод о наиболее целесообразных направлениях совершенствования административно-правового обеспечения добросовестности судей.

**Ключевые слова:** административно-правовой механизм, административно-правовые отношения, добросовестность судей, судебная система, административно-правовое обеспечение.

The article contains an analysis of the influence of the category of integrity on the success of the reform of the judicial system. The author traces the development of the concept of "integrity" in scientific sources. The conclusion is made about the most appropriate ways to improve the administrative and legal support for the integrity of judges.

**Key words:** administrative-legal mechanism, administrative-legal relations, integrity of judges, judicial system, administrative-legal support.

**Постановка проблеми.** Судова реформа, яка реалізується сьогодні в Україні, вже має свої позитивні наслідки: протягом 2018 року довіра громадян України до судів зросла до 20%. Про це свідчать результати Всеукраїнського опитування громадян щодо незалежності та підзвітності судової влади та сприйняття судової реформи, проведеного у вересні 2018 року компанією GfK Ukraine за ініціативою Програми реформування сектора юстиції «Нове правосуддя» USAID. Так, експерти програми констатували, що завдяки реформі рівень довіри до судів має тенденцію до збільшення. За 2018 рік рівень довіри суспільства до судів зріс на 6% порівняно з 12% довіри, які було зафіксовано за результатами аналогічних соціологічних замірів, проведених Програмою USAID «Нове правосуддя» у 2017 році. Зважаючи на те, що у 2015 році цей показник становив 5%, у 2018 році довіра населення до судів завдяки проведенню реформи зросла в чотири рази [1].

Однак ситуацію у сфері підвищення довіри до судової влади ще не можна вважати повністю благополучною. Держава має здійснити декілька кроків у напрямі створення умов повної нетерпимості до корупційних про-

явів під час здійснення правосуддя. Зважаючи на сказане, уявляється важливим, що причини ситуації, що склалася, носять як суб'єктивний, так і об'єктивний характер, їх вивчення потребує проведення окремих наукових досліджень. Однак адміністративно-правові засади забезпечення добросовісності суддів займають центральне місце серед напрямів сучасних наукових досліджень, спрямованих на створення міцного науково-методологічного підґрунтя дослідження вказаної проблематики. Це зумовлює актуальність та важливість обраної теми статті.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Сутність корупції у системі публічного управління розглядали такі вчені, як В.Б. Авер'янов, О.М. Бандурка, Ю.П. Битяк, Ф.Г. Бурчак, В.М. Гарашук, Є.В. Додін, Н.І. Дорош, Р.А. Калюжний, Л.В. Коваль, Д.М. Корнієнко, В.Г. Мельничук, В.Ф. Опришко, В.П. Петков, О.В. Петришин, В.М. Попович, С.В. Тарасов, Ю.О. Тихомиров, В.М. Шаповал, Ю.С. Шемшученко, В.К. Шкарупа, І.М. Шопіна, В.О. Шевчук та інші науковці. Адміністративно-правові аспекти функціонування судової системи в цілому та окремих її елементів було розглянуто у роботах В.М. Бевзенка,