

enforcement agency. However, a number of principles bring novelty to the process of reform of the Ministry of Internal Affairs. The purpose of this article is to determine the principles of policing that are not included in the Law of Ukraine «On the national police» underlying the functioning of the police.

The article analyses the principles of the National Police, as well as attempts to define other basic policing foundations of the central executive body, including those that are not reflected in the Law of Ukraine «On the national police». These principles may be important for the future preparation of other regulations that will regulate the functioning of the police. Today the process of reform of the Ministry of Internal Affairs is an integral part of the democratization of public life and the rule of law. Changes in socio-economic, political and legal conditions for functioning of the Ministry of Internal Affairs, the country's course towards European integration, and therefore strict conformity of the National Police with European standards determine a departure from the Soviet model and needs for transition to a new framework of practice, from punitive to social service functions. This is possible while respecting the principles of policing.

Key words: police, law enforcement bodies, the police, police activity, the principles of reform.

Стаття надійшла 31 серпня 2015 р.

УДК 342.9;347.73:336.1

Ю. С. Назар

ПОРЯДОК ПРИЙНЯТТЯ РОЗПОРЯДЖЕННЯ ПРО ЗУПИНЕННЯ ОПЕРАЦІЙ З БЮДЖЕТНИМИ КОШТАМИ

Досліджено процесуальні особливості прийняття розпорядження про зупинення операцій з бюджетними коштами як одного із заходів впливу за порушення бюджетного законодавства відповідно до Бюджетного кодексу України. Проаналізовано практику адміністративних судів у справах про оскарження застосування цього заходу впливу, у зв'язку з чим виокремлено основні процесуальні та матеріально-правові недоліки розпорядження про зупинення операцій з бюджетними коштами, які можуть зумовити визнання такого розпорядження протиправним. Зважено на наслідки неотримання вимог щодо строків прийняття розпорядження про зупинення операцій з бюджетними коштами.

Ключові слова: зупинення операцій, бюджетні кошти, розпорядження, порушення бюджетного законодавства, строки.

Постановка проблеми. Одна з реформ вектору розвитку, передбачених Стратегією сталого розвитку «Україна-2020», – державного

фінансового контролю та бюджетних відносин. У цьому напрямі уряд у Плані заходів із виконання Програми діяльності Кабінету Міністрів України та Стратегії сталого розвитку «Україна-2020» у 2015 році передбачив розроблення та прийняття нормативно-правових актів щодо планування та виконання показників результативності діяльності головних розпорядників бюджетних коштів [1]. Очевидно, що показники результативності безпосередньо пов'язані з відсутністю зловживань із бюджетними коштами. У зв'язку з цим необхідно удосконалення механізму протидії бюджетним правопорушенням, одним із елементів якого є застосування заходів впливу за порушення бюджетного законодавства.

Серед таких заходів впливу зупинення операцій з бюджетними коштами відзначається як ефективністю, так і значною поширеністю. Лише органами Державної фінансової інспекції 2014 року у 3278 випадках виявлення порушень бюджетного законодавства було застосовано зупинення операцій з бюджетними коштами, що значно перевищує кількість інших випадків застосування заходів впливу (призупинено бюджетних асигнувань у 525 випадках порушень; зменшено бюджетних призначень (асигнувань) розпорядникам бюджетних коштів – 525) [2]. Такі заходи впливу застосовують й інші суб'єкти бюджетного контролю. Тому важливим є належне правове забезпечення порядку застосування зупинення операцій з бюджетними коштами, для створення та уніфікації якого необхідні наукові дослідження.

Стан дослідження. Заходи впливу за порушення бюджетного законодавства, зокрема й зупинення операцій з бюджетними коштами, були предметом досліджень О. П. Гетьманець, Е. С. Дмитренко, А. Й. Іванського, А. О. Монаєнка, О. А. Музики-Стефанчук, Ю. О. Ровинського, Л. А. Савченко, І. А. Сікорської, С. С. Теленика, В. Д. Чернадчука, Н. Я. Якимчук. Проте наукового аналізу проблем прийняття органами бюджетного контролю розпорядження про зупинення операцій з бюджетними коштами, з урахуванням сучасної правозастосовної практики, здійснено не було.

Метою статті є дослідження порядку прийняття розпорядження про зупинення операцій з бюджетними коштами, на основі цього – виокремлення основних процесуальних і матеріально-правових недоліків такого розпорядження, що можуть зумовити визнання його неправним.

Виклад основних положень. У п. 2 ч. 1 ст. 117 Бюджетного кодексу України (далі – БК України) та ч. 1 ст. 120 БК України передбачено, що зупинення операцій з бюджетними коштами є одним із заходів впливу за порушення бюджетного законодавства, який полягає

у зупиненні будь-яких операцій зі здійснення платежів із рахунку порушника бюджетного законодавства.

Застосовується цей захід впливу спеціально уповноваженими БК України суб'єктами в процесуальній позасудовій формі, основні елементи якої визначені у Порядку зупинення операцій з бюджетними коштами (затверджений постановою Кабінету Міністрів України від 19 січня 2011 р. № 21 [3]).

Відповідно до ч. 2 ст. 118 БК України, рішення про застосування зупинення операцій з бюджетними коштами приймається Міністерством фінансів України, органами Державної казначейської служби України, органами фінансового контролю, місцевими фінансовими органами, головними розпорядниками бюджетних коштів у межах установлених їм повноважень. Таке рішення приймається на підставі протоколу про порушення бюджетного законодавства або акта ревізії та доданих до них матеріалів. Тобто якщо факт відповідного порушення бюджетного законодавства зафіксовано в акті ревізії, то протокол про порушення бюджетного законодавства не складається, якщо ж порушення виявлено не під час ревізії, то такий протокол має обов'язково бути складений. Форма, порядок складання та передачі для розгляду таких протоколів передбачені у наказі Міністерства фінансів України «Про затвердження Порядку складання Протоколу про порушення бюджетного законодавства та форми Протоколу про порушення бюджетного законодавства» від 15 листопада 2010 р. № 1370 [4]. Недотримання вимог цього та інших нормативно-правових актів бюджетного законодавства, зокрема щодо обов'язковості складання протоколів, зумовлює неможливість законного застосування зупинення операцій з бюджетними коштами, а відтак – подальше скасування цього заходу судом. У справах про оскарження рішень щодо застосування заходів впливу за порушення бюджетного законодавства «правомірність протоколу про порушення бюджетного законодавства ... є предметом судового розгляду» [5], що безпосередньо впливає на рішення щодо правомірності застосування відповідного заходу впливу. Так, у постанові Херсонського окружного адміністративного суду від 26 травня 2015 року у справі № 821/1184/15-а зазначено, що протокол про порушення бюджетного законодавства, складений представником Головного управління Державної казначейської служби України у Херсонській області, відповідає вимогам, установленим Порядком складання Протоколу про порушення бюджетного законодавства та форми Протоколу про порушення бюджетного законодавства, що стало однією з підстав відмовити у задоволенні позову щодо скасування розпоряджень про зупинення операцій з бюджетними коштами [5].

На підставі протоколу про порушення бюджетного законодавства (акта ревізії) уповноважений орган приймає впродовж трьох робочих днів із дня його надходження відповідне рішення у формі розпорядження про зупинення операцій з бюджетними коштами. Дотримання строків у бюджетно-деліктних відносинах вважається важливою гарантією забезпечення належної процедури застосування заходів впливу, зокрема зупинення операцій з бюджетними коштами. Однак у певних випадках дотримання таких строків є проблематичним. Якщо застосувати зупинення операцій із бюджетними коштами за результатами ревізії в кінці року, то розпорядники чи одержувачі позбавляються можливості здійснити розрахунки за взятими зобов'язаннями у кінці бюджетного періоду. На початку ж року не завжди можливо застосувати зазначений захід впливу, позаяк, приміром, об'єктам контролю затверджені видатки лише згідно із захищеними статтями, тому установлений термін для застосування фінансової санкції порушується [6].

Крім того, недотримання вимог щодо строків прийняття рішення дає підстави розпорядникам та одержувачам бюджетних коштів оскаржувати розпорядження про зупинення операцій з бюджетними коштами та у судовому порядку їх скасовувати. У справі № 818/1249/15 (постанова Сумського окружного адміністративного суду від 6 травня 2015 року) позивач вважає розпорядження про зупинення операцій з бюджетними коштами протиправними, оскільки вони були йому вручені з порушенням встановленого строку для їх прийняття (упродовж трьох робочих днів із дня надходження акта ревізії). Зокрема, акт ревізії від 08.05.2014 року був наданий позивачу 08.05.2014 року, а розпорядження про зупинення операцій на рахунках за порушення, зазначені в акті ревізії, було прийнято 25.03.2015 року. Крім порушення триденного строку прийняття відповідного розпорядження, позивачем було відзначено й порушення строків, упродовж яких може бути застосовано зупинення операцій з бюджетними коштами. Задовольняючи позовні вимоги, суд погодився із доводами позивача щодо недотримання відповідачем строків винесення (несвочасності прийняття) розпоряджень про зупинення операцій з бюджетними коштами [7]. Порушення строків прийняття розпорядження відзначено й в інших судових рішеннях [8].

Загалом аналіз судової практики дозволяє стверджувати, що недотримання уповноваженими суб'єктами (передусім, органами Державної фінансової інспекції) строків, упродовж яких може бути застосовано зупинення операцій з бюджетними коштами, останнім часом стало типовим порушенням порядку притягнення до бюджетної

відповідальності. У п. 14 Порядку зупинення операцій з бюджетними коштами передбачено, що відновлення операцій з бюджетними коштами не позбавляє уповноважені органи права повторного застосування такого заходу впливу за порушення вимог бюджетного законодавства, як зупинення операцій з бюджетними коштами, до тих же розпорядників та (або) одержувачів у разі неусунення або вчинення зазначених порушень у подальшому. Тобто уповноважені суб'єкти можуть зупинити операції з бюджетними коштами стільки разів, скільки необхідно для того, щоб порушник усунув виявлені порушення бюджетного законодавства. Однак таке право обмежено на законодавчому рівні часовими параметрами. Згідно із приписами ст. 120 БК України, зупинення операцій з бюджетними коштами можливе на строк до 30 днів у межах поточного бюджетного періоду, якщо інше не передбачено законом. Тому якщо порушення не усунуто до кінця бюджетного періоду (31 грудня року, в якому воно було вчинено), органи бюджетного контролю з метою примусити усунути таке порушення не можуть застосовувати зупинення операцій з бюджетними коштами у наступному бюджетному періоді.

У цих випадках суди відзначають, що «розпорядження уповноважені органи мають право приймати лише в межах того бюджетного періоду, в якому виявлені порушення» [9], «оскаржувані розпорядження винесені поза межами бюджетного періоду, що є порушенням ст. 120 Бюджетного кодексу України» [7], і як наслідок – скасовують рішення про застосування зупинення операцій з бюджетними коштами.

У разі прийняття уповноваженим органом розпорядження про зупинення операцій зупиненню підлягають операції з бюджетними коштами на рахунках розпорядників і (або) одержувачів за бюджетною програмою (кодом тимчасової класифікації видатків та кредитування місцевих бюджетів), за якою виявлено порушення вимог бюджетного законодавства. Якщо зазначене порушення виявлено за бюджетною програмою (кодом тимчасової класифікації видатків і кредитування місцевих бюджетів), яка відсутня у поточному бюджетному періоді, то уповноважений орган зазначає в розпорядженні про зупинення операцій бюджетну програму (код тимчасової класифікації видатків і кредитування місцевих бюджетів), згідно з якою передбачено утримання розпорядника. 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 (п. 4 Порядку зупинення операцій з бюджетними коштами). Важливим є дотримання вимог щодо

характеристики рахунків, за якими зупиняються операції з бюджетними коштами. Розпорядження про зупинення операцій на рахунках, за якими не виявлено порушень, не повинно прийматися, оскільки це може бути підставою для визнання такого розпорядження протиправним. У цьому контексті показовою є адміністративна справа № 2а-1589/10/2470 за позовом Сокирянського районного відділу Управління Міністерства внутрішніх справ України в Чернівецькій області до Контрольно-ревізійного відділу в Кельменецькому районі, Контрольно-ревізійного управління в Чернівецькій області про визнання протиправним розпорядження про зупинення операцій з бюджетними коштами та скасування вимог. Матеріали справи були предметом розгляду Львівського апеляційного адміністративного суду та Вищого адміністративного суду України. Останній у постанові від 4 червня 2015 року зазначив, що відповідач оскаржуваним розпорядженням зупинив операції з бюджетними коштами за реєстраційним рахунком № 35213001000347 за кодом програмної класифікації видатків 1001050 «Забезпечення захисту прав і свобод громадян, суспільства і держави від протиправних посягань, охорона громадського порядку та проведення досліджень (експертиз) експертною службою МВСУ» в строк до 27 квітня 2010 року, в якому не виявлено бюджетного правопорушення. З огляду на наведені та інші правові положення і встановлені обставини справи, колегія суддів вважає правильними висновки судів про задоволення позовних вимог про визнання протиправним спірного розпорядження [10].

Розпорядження про зупинення операцій складається у чотирьох примірниках, які мають однакову юридичну силу (у разі, коли його прийнято органом Державної казначейської служби, – у трьох), кожний з яких підписується керівником (заступником керівника) уповноваженого органу, скріплюється печаткою та реєструється в установленому порядку. Таке розпорядження надсилається не пізніше робочого дня, що настає за днем його реєстрації уповноваженим органом, рекомендованим листом із 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).

Наслідком застосування зупинення операцій з бюджетними коштами є тимчасове обмеження грошового характеру. Застосування цього заходу впливу має на меті, як і фінансові санкції позбавлення

(обтяження) майнового (грошового) характеру до правопорушника, але на відміну від фінансових, грошові кошти, замість перерахування з рахунку правопорушника до бюджету, не виділяються з бюджету або виділяються із обмеженнями [11]. Механізм реалізації такого грошового обмеження полягає у відповідних діях органу Державної казначейської служби.

Зокрема, усі платіжні доручення для здійснення платежів із рахунків, на яких зупинені операції з бюджетними коштами, що надійшли до органу Державної казначейської служби після отримання відповідного розпорядження, повертаються без виконання установі, де виявлено бюджетне правопорушення, із попередженням про неналежне виконання вимог бюджетного законодавства. Однак зазначений механізм не охоплює реєстраційні дії, тому зупинення операцій з бюджетними коштами не є підставою для відмови у реєстрації бюджетних зобов'язань розпорядників та одержувачів бюджетних коштів.

Висновки. Норми, що визначають порядок прийняття, зміст і форму розпорядження про зупинення операцій з бюджетними коштами, містяться і у БК України (статті 117 і 120), і в підзаконних нормативно-правових актах. Під час прийняття такого розпорядження уповноваженому органу бюджетного контролю необхідно враховувати вимоги щодо:

- наявності та форми протоколу про порушення бюджетного законодавства (акта ревізії);
- характеристики рахунків, за якими зупиняються операції з бюджетними коштами;
- строків розгляду і прийняття розпорядження, а також строків, упродовж яких уповноважений суб'єкт наділений правом прийняти це розпорядження. Відповідно до ч. 2 ст. 120 БК України, таке право обмежено поточним бюджетним періодом.

1. План заходів з виконання Програми діяльності Кабінету Міністрів України та Стратегії сталого розвитку «Україна – 2020» у 2015 році: розпорядження Кабінету Міністрів України від 4 березня 2015 р. № 213-р [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/213-2015-%D1%80%paran9#n9>.

2. Звіт про результати діяльності Держфінінспекції та її територіальних органів за січень-грудень 2014 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.dkrs.gov.ua/kru/uk/publish/article/106505>.

3. Про затвердження Порядку зупинення операцій з бюджетними коштами: постанова Кабінету Міністрів України від 19 січня 2011 р. № 21 // Офіційний вісник України. – 2011. – № 4. – Ст. 205.

4. Про затвердження Порядку складання Протоколу про порушення бюджетного законодавства та форми Протоколу про порушення бюджетного законодавства: наказ Міністерства фінансів України від 15 листопада 2010 р. № 1370 // Офіційний вісник України. – 2010. – № 93. – Ст. 3316.

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

6. Дудник В. Фінансові санкції як засіб усунення бюджетних правопорушень / В. Дудник [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.visti.dp.ua/index.php?option=com_content&task=view&id=5236&Itemid=249.

7. Постанова Сумського окружного адміністративного суду від 6 травня 2015 року у справі №818/1249/15 а // Єдиний державний реєстр судових рішень [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/44809800>.

8. Постанова Запорізького окружного адміністративного суду від 13 травня 2015 року у справі №808/6867/14 // Єдиний державний реєстр судових рішень [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/44501811>.

9. Ухвала Харківського апеляційного адміністративного суду від 13 липня 2015 року у справі № 818/1226/15 // Єдиний державний реєстр судових рішень [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/46798094>.

10. Постанова Вищого адміністративного суду України від 4 червня 2015 року у справі К/800/4689/14 // Єдиний державний реєстр судових рішень [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.reyestr.court.gov.ua/>

11. Чернадчук В. Д. Правова природа стягнень за порушення бюджетного законодавства / В. Д. Чернадчук // Правовий вісник Української академії банківської справи. – 2008. – № 1 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.nbuiv.gov.ua/portal/Soc_Gum/Pvuabs/texts/2008_1/1.3.3.pdf.

Назар Ю. С. Порядок прийняття розпорядження о припиненні операцій с бюджетними средствами

Исследованы процессуальные особенности принятия распоряжения о припиненнии операций с бюджетными средствами как одной из мер воздействия за нарушение бюджетного законодательства в соответствии с Бюджетным кодексом Украины. Проанализирована практика административных судов по делам об обжаловании применения этой меры воздействия, в связи с чем выделены основные процессуальные и материально-правовые недостатки распоряжения о припиненнии операций с бюджетными средствами, которые могут способствовать признанию такого распоряжения противоправным. Обращено внимание на последствия несоблюдения требований относительно сроков принятия распоряжения о припиненнии операций с бюджетными средствами.

Ключевые слова: *припиненние операций, бюджетные средства, распоряжения, нарушения бюджетного законодательства, сроки.*

Nazar Yu. S. The procedure of making an order to suspend operations with budget funds

The article outlines the procedural peculiarities of making an order to suspend operations with budget funds as one of the measures for violation of budget legislation in accordance with the Budget Code of Ukraine. It analyses the practice of administrative courts in appeals against the measure exposure, and, therefore, singles out basic procedural and material deficiencies order of suspending the operations with budgetary funds, which may recognize the order to be illegal. In particular it's noted that the rules governing the acceptance form and content of the order to suspend transactions with budget funds are contained in the Budget Code of Ukraine (Articles 117 and 120), and in subordinate legal acts. During the adoption of such orders by the authorized agency budgetary control requirements must be considered:

– The availability and form of the protocol on violations of budget legislation (Act audits);

– The characteristics of the accounts, which stopped performing operations with budget funds;

– Terms of consideration and adoption orders and the timeframe in which the authorized entity has the authority to accept this order is limited to the current budget period according to ch. 2, Art. 120 the Budget Code of Ukraine.

Key words: suspension of operations, budget funds, orders, violations of budget legislation, terms.

Стаття надійшла 2 вересня 2015 р.

УДК 343.971

В. А. Осмолян

ДІЯЛЬНІСТЬ ПРАВООХОРОННИХ ОРГАНІВ ІЗ ЛІКВІДАЦІЇ СОЦІАЛЬНИХ ПРИЧИН, ЯКІ СТИМУЛЮЮТЬ ВЧИНЕННЯ ПРАВОПОРУШЕНЬ

З кримінологічної точки зору, здійснено теоретичний аналіз недоліків у законодавчих, судових і правоохоронних сферах діяльності органів державної влади зі зменшення кількості злочинності. Окреслено систему заходів із ліквідації цих дефектів і недоліків, що, на думку автора, підвищить активність суспільства та правоохоронних органів у боротьбі з антисуспільним явищем – злочинністю. На загальному статистичному, соціально-економічному та правовому матеріалі досліджено дефекти у правовому вихованні населення, що стає причиною вчинення правопорушень, а також окреслено причинно-наслідковий зв'язок між ефективною діяльністю у такій роботі правоохоронних органів і підвищенням рівня злочинності. Обґрунтовано авторську концепцію причин злочинності та умов, які їм сприяють.

Ключові слова: злочин, причина, слідчий, суд, досудове слідство, строки розслідування, матеріали, кримінальне провадження, прокурор, ухвала суду.