

УДК 347.734.6

DOI <https://doi.org/10.32782/chern.v6.2024.16>**В. В. Пономаренко***аспірант кафедри адміністративного і фінансового права
Національного університету «Одеська юридична академія»
orcid.org/0009-0000-2057-4253*

АКТУАЛЬНІ ПИТАННЯ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ НАЦІОНАЛЬНОЇ ПОЛІЦІЇ ЗА ПОРУШЕННЯ БЮДЖЕТНОГО ЗАКОНОДАВСТВА

Статтю присвячено дослідженню актуальних питань відповідальності Національної поліції України за порушення бюджетного законодавства. З огляду на особливий статус Національної поліції як одного з найбільших розпорядників бюджетних коштів та відповідального виконавця бюджетної програми, питання дотримання бюджетної дисципліни набуває особливої актуальності. У статті проаналізовано юридичну природу порушення бюджетного законодавства, його ознаки та класифікацію. Акцентовано увагу на розмежуванні понять «бюджетне правопорушення» та «порушення бюджетного законодавства», що є необхідним для правильного застосування норм юридичної відповідальності.

Досліджено основні види відповідальності, які застосовуються до суб'єктів бюджетних правовідносин: фінансову, адміністративну, дисциплінарну та кримінальну. Особливу увагу приділено фінансовій відповідальності як ключовому інструменту забезпечення бюджетної дисципліни. У статті також розглянуто роль Національної поліції як розпорядника бюджетних коштів та суб'єкта бюджетних правовідносин. Виокремлено проблеми, пов'язані з недоліками внутрішнього та зовнішнього контролю, а також з недостатнім рівнем прозорості використання бюджетних ресурсів.

Зроблено висновок, що для підвищення ефективності забезпечення фінансової дисципліни необхідно розробити чіткі механізми внутрішнього контролю за використанням бюджетних коштів у діяльності Національної поліції та посилити зовнішній контроль із боку Державної аудиторської служби України та Рахункової палати. Разом із тим, потрібні зміни до законодавства з метою узгодження заходів фінансової відповідальності, які відповідатимуть розміру завданої шкоди.

Стаття має на меті сприяти підвищенню ефективності бюджетного контролю, зміцненню дисципліни у фінансових правовідносинах та посиленню довіри суспільства до діяльності Національної поліції України.

Ключові слова: правопорушення бюджетного законодавства, юридична відповідальність, розпорядник бюджетних коштів, нецільове використання бюджетних коштів, бюджетний контроль, Національна поліція.

Ponomarenko V.V. CURRENT ISSUES OF THE NATIONAL POLICE'S LIABILITY FOR VIOLATIONS OF BUDGETARY LEGISLATION

The article is devoted to the study of current issues of responsibility of the National Police of Ukraine for violations of budget legislation. Given the special status of the National Police as one of the largest managers of budget funds, the issue of compliance with budget discipline is of particular relevance. The study analyzes the legal nature of violations of budget legislation, their features, and classification. Attention is focused on distinguishing the concepts of "budget offense" and «violation of budget legislation,» which is essential for the proper application of legal liability norms.

The article examines the main types of liability applied to subjects of budgetary legal relations: financial, administrative, disciplinary, and criminal. Particular attention is paid to financial liability as a key instrument for ensuring budgetary discipline. The role of the National Police as a manager of budget funds and a subject of budgetary legal relations is also considered. The article highlights issues related to deficiencies in internal and external control, as well as the insufficient level of transparency in the use of budgetary resources.

It was concluded that in order to increase the effectiveness of ensuring financial discipline, it is necessary to develop clear mechanisms for internal control over the use of budget funds in the activities of the National Police and to strengthen external control by the State Audit Service of Ukraine and the Accounting Chamber. At the same time, amendments to the legislation are needed to harmonize financial liability measures that will correspond to the amount of damage caused.

The article aims to promote the improvement of budget control efficiency, strengthen discipline in financial legal relations, and enhance public trust in the activities of the National Police of Ukraine.

Key words: violation of budget legislation, legal liability, manager of budget funds, misuse of budget funds, budget control, National Police.

Стале функціонування державних інституцій забезпечується завдяки ефективному менеджменту та дотриманню фінансової дисципліни. Остання виступає основним показником ефективності та законності використання бюджетних коштів, яке забезпечуються, головним чином, розпорядниками бюджетних коштів. Національна поліція визнана відповідальним виконавцем бюджетної програми в системі Міністерства внутрішніх справ України, на яку покладено реалізацію державної

політики в сфері забезпечення правопорядку та безпеки. Водночас, діяльність Національної поліції, як розпорядника бюджетних коштів підлягає постійному фінансовому контролю з метою запобігання фінансових втрат та використання бюджетних асигнувань за цільовим призначенням.

Особливості правового статусу Національної поліції та об'єм фінансових ресурсів, якими вона розпоряджається, обумовлюють необхідність детального аналізу питань відповідальності

в сфері дотримання бюджетного законодавства. Важливо зазначити, що питання відповідальності органів публічної влади за порушення бюджетної дисципліни та механізм притягнення до відповідальності залишаються недостатньо визначеними законодавчо, наслідком чого є постійні правопорушення в зазначеній галузі, які констатуються у звітах органів фінансового контролю, адже за результатами контрольно-аналітичних заходів доводиться спостерігати систематичний характер правопорушень бюджетного законодавства.

Актуальність дослідження зумовлена необхідністю теоретичного осмислення правових основ відповідальності Національної поліції за порушення бюджетного законодавства, а також виявлення прогалин у чинній нормативно-правовій базі. Аналіз визначеної проблематики дозволить запропонувати рекомендації для вдосконалення механізмів забезпечення фінансової дисципліни в діяльності правоохоронних органів.

Метою дослідження є теоретико-правовий аналіз засад відповідальності Національної поліції за порушення бюджетного законодавства та пошук шляхів ефективності здійснення бюджетного контролю.

Підставою притягнення до будь-якого виду відповідальності є здійснення правопорушення, тому відправною точкою нашого дослідження є визначення поняття «порушення бюджетного законодавства». Ст. 116 БК України закріплює, що «порушенням бюджетного законодавства визнається порушення учасником бюджетного процесу встановлених цим Кодексом чи іншим бюджетним законодавством норм щодо складання, розгляду, затвердження, внесення змін, виконання бюджету та звітування про його виконання» [1].

На доктринальному рівні відсутня одностайність думок відносно зазначеної категорії. Частина науковців (Я. Дегтяр [2], Д. Шутлів [3]) пропонують ототожнювати поняття «бюджетне правопорушення» та «порушення бюджетного законодавства», визначаючи їх як синонімічні. Ми підтримуємо позицію прихильників розмежування зазначених понять (Б. Деревянко, Д. Острий [4], О. Гетманець [5], І. Сікорська [6]), які зазначають, що поняття «порушення бюджетного законодавства» та «бюджетне правопорушення» співвідносяться як загальне й особливе, оскільки будь-яке бюджетне правопорушення є порушенням бюджетного законодавства, проте не кожне порушення бюджетного законодавства є бюджетним правопорушенням [5, с. 200]. Бюджетне правопорушення варто розглядати як «фундаментальне» і вже в залежності від ступеню його суспільної небезпечності воно буде «еволюціонувати» в адміністративне правопорушення або кримінальний злочин.

В контексті дослідження порушень бюджетного законодавства варто визначитися з термі-

ном «правопорушення» як загальною категорією. В залежності від ступеню суспільної небезпечності за порушення бюджетного законодавства буде передбачено відповідний вид юридичної відповідальності.

В юридичній літературі правопорушення визначають як суспільно небезпечне або шкідливо неправомірне (протиправне) винне діяння (дія або бездіяльність) деліктоздатної особи за яке передбачена юридична відповідальність [7]. З наведеного визначення можна виокремити ознаки правопорушення, серед яких: протиправність, суспільна шкідливість, здійснення діяння, вольовий характер, винність та карність. Зазначені ознаки варто розглянути в контексті саме бюджетного правопорушення, завдяки чому воно відокремлюється у самостійний вид, за яке передбачена відповідальність.

Протиправність полягає у порушенні приписів саме норм, які містяться в БК України. Поведінка суб'єктів бюджетних правовідносин є абсолютно протилежною або не в повній мірі відповідає приписам визначених у певній нормі, яка регламентує зазначені правовідносини. З метою оцінки певного різновиду поведінки як протиправного, необхідна її чітка регламентація в нормах бюджетного права, щоб набути розуміння в чому саме проявляється її протиправність.

Суспільна шкідливість бюджетних правопорушень проявляється у настанні негативних наслідків для суспільства або держави – порушується публічний інтерес в бюджетній сфері. Вважаємо, що вичерпний перелік саме бюджетних правопорушень міститься в ст. 116 БК України, додатково стаття містить і порушення бюджетного законодавства, за які передбачено адміністративну або кримінальну відповідальність, в залежності від розміру завданої правопорушником шкоди. Однак, в незалежності від різновиду відповідальності, перелічені дії у своїй більшості несуть шкоду у вигляді матеріальних втрат для суспільства та держави.

Здійснення діяння (дії або бездіяльність) передбачає активні дії з боку суб'єкта бюджетних правовідносин, направлені на порушення норм законодавства (нецільове використання бюджетних коштів) або пасивну поведінку щодо попередження можливого правопорушення (порушення термінів відкриття рахунків в органах Казначейства України).

Вольовий характер в бюджетному правопорушенні має особливість, пов'язану з суб'єктивним складом таких правовідносин (державна, адміністративно-територіальні одиниці, органи державної влади та місцевого самоврядування). Громадяни та недержавні установи і організації у виключних випадках є суб'єктами таких правовідносин. У своїй більшості суб'єктами таких пра-

вовідносин є посадові особи, які апріорі є деліктоздатними та у своїй діяльності мають реалізовувати інтерес органу (установи), яку представляють. Класичні складові волі та свідомості, у випадку бюджетних правопорушень обмежуються виключно волею, адже при зайнятті певної посади мається на увазі наявність свідомості у особи.

Винність як складова бюджетного правопорушення є питанням досить дискусійним. Аргументом «проти» необхідності наявності вини виступає здебільшого правовідновлювальний, не карний характер заходів за порушення бюджетного законодавства. Аргументом «за» є наявність зафіксованого контролюючим органом, протиправного вчинку в бюджетних правовідносинах, що в подальшому є підставою для застосування примусових фінансових заходів, без необхідності розслідування чи суду, що жодним чином не свідчить про безвинність діяння. Прийняття контролюючим органом рішення про застосування заходів впливу за порушення бюджетного законодавства та складання відповідного протоколу, свідчить про наявність вини відповідного суб'єкта [5, с. 200]. Незважаючи на відсутність в бюджетному законодавстві прямої вказівки на обов'язковість наявності винності суб'єкта, це не дає підстави стверджувати, що особа притягується до відповідальності за відсутності зазначеного елементу, адже він може мати прояв у недбалості або необережності і психічне ставлення особи до вчиненого не відіграє ролі.

Карність в контексті бюджетного правопорушення передбачає настання відповідальності та зазнання суб'єктом негативних наслідків або втрат майнового, особистого або дисциплінарного характеру.

Для бюджетного правопорушення властива наявність спеціальних ознак, серед яких сфера в якій воно відбувається та суб'єктний склад. Про значущість бюджетних відносин для держави й функціонування органів публічної влади та їх вплив на загальний добробут населення, вважаємо говорити зайвим. Щодо суб'єктного складу, то зауважимо, що на всіх стадіях бюджетного процесу він є різним, наприклад на стадії виконання бюджету приймають участь всі органи публічної влади в якості розпорядників або одержувачів бюджетних коштів.

Вищенаведене дає підстави для ідентифікації бюджетного правопорушення за загальними ознаками, однак наявність специфічних ознак обумовлює його самостійний різновид в рамках бюджетних правовідносин.

Сутність юридичної відповідальності за порушення бюджетного законодавства та бюджетні правопорушення зокрема, полягає в зізнанні особою втрат матеріального, особистого та дисциплінарного характеру, що реалізуються дер-

жавно-владним примусом за здійснене правопорушення.

В ст. 121 БК України закріплено, що «посадові особи, з вини яких допущено порушення бюджетного законодавства, несуть цивільну, дисциплінарну, адміністративну або кримінальну відповідальність згідно з законом». Зміст статті не містить жодної згадки про фінансову відповідальність, яка передбачена за порушення фінансового законодавства. БК України є частиною саме фінансового законодавства, факт ідентифікації бюджетного права як підгалузів фінансового права та реалізації бюджетних правовідносин в рамках публічної фінансової діяльності є загально визнаним та жодним сумнівам не піддається. Ст. 117 БК України передбачені заходи впливу за порушення бюджетного законодавства, у зв'язку з чим виникає логічне питання – як можна їх ідентифікувати або до якого виду відповідальності віднести? Ми підтримуємо позицію про наявність фінансової відповідальності за порушення бюджетного законодавства, яку обґрунтуємо нижче.

Питання цивільної відповідальності врегульовані ч. 2 ст. 1 Цивільного кодексу України, згідно якої до бюджетних правовідносин цивільне законодавство не застосовується. В рамках бюджетних правовідносин можуть здійснюватися правопорушення, наслідком яких є притягнення до цивільної відповідальності. У випадках, коли учасник бюджетного процесу бере зобов'язання без відповідних бюджетних асигнувань, встановлених БК України або законом про Державний бюджет (рішенням про місцевий бюджет) (що суперечить ст. 48 БК України), не вважаються бюджетними зобов'язаннями і не підлягають оплаті за рахунок бюджетних коштів та стягуються з осіб, винних у взятті таких зобов'язань, у судовому порядку [1]. Взяття учасником бюджетного процесу зобов'язання без передбаченого бюджетного асигнування або з перевищенням наданих повноважень, таке зобов'язання має цивільний характер, і як наслідок такі зобов'язані особи притягаються до цивільної відповідальності [2, с. 22].

Дисциплінарна відповідальність посадових осіб за порушення бюджетного законодавства настає, як правило у двох випадках: 1) коли притягнення до відповідальності передбачено внутрішніми нормативно-правовими актами (статутами, положеннями) за порушення фінансової та/ або трудової дисципліни; 2) коли за відповідні правопорушення не передбачено адміністративної, кримінальної або фінансової відповідальності.

Адміністративна відповідальність за порушення бюджетного законодавства передбачена ст. 164-12 Кодексу України про адміністративні правопорушення. В статті міститься перелік правопорушень, основою яких є норми БК України, та зазначається санкція що застосовується до

правопорушника, у вигляді штрафу, максимальний розмір якого становить сто неоподаткованих мінімумів доходів громадян (станом на грудень 2024 р. це 151 400 грн).

Кримінальна відповідальність за порушення бюджетного законодавства передбачена ст. 210 Кримінального кодексу України за нецільове використання коштів, здійснення видатків бюджету чи надання кредитів з бюджету без встановлених бюджетних призначень або з їх перевищенням та ст. 211 КК України за видання нормативно-правових актів, що зменшують надходження бюджету або збільшують витрати бюджету всупереч закону. Санкції зазначених статей передбачають накладання штрафу, виправні роботи, обмеження волі, позбавлення волі з позбавленням права обіймати певні посади чи займатися певною діяльністю строком до трьох років. Санкція залежить від фактору повторюваності та розміру завданої шкоди, яка буває великого – сума, що дорівнює, або перевищує неоподаткований мінімум в тисячу разів (станом на грудень 2024 р 1 514 000 грн) та особливо великого розміру – від трьох тисяч неоподаткованих мінімумів (станом на 2024 р. 4 542 000 грн).

Притягнення до адміністративної або кримінальної відповідальності за порушення бюджетного законодавства залежить виключно від розміру завданої шкоди. Важливо зауважити, що передбачені санкції абсолютно не відповідають завданям збиткам, адже розкрадання бюджетних коштів обчислюється мільйонами. В грудні 2024 р. Агентство з розшуку та менеджменту активів розшукало 1,4 млрд грн на рахунках компанії-підрядника, що займалася ремонтом державних доріг. Схожі випадки, на жаль, дуже поширені у нашій державі. Однак на практиці, склалася стала тенденція за порушення бюджетного законодавства притягати до дисциплінарної або адміністративної відповідальності, кримінальна відповідальність майже не застосовується.

Фінансова відповідальність та питання її самостійності досі викликає багато дискусій та суперечок серед дослідників. Ми підтримуємо позицію про самостійність фінансової відповідальності, що обумовлено наступним: її закріпленням в Податковому кодексі України; вона виникає за порушення суб'єктами фінансових правовідносин норм фінансового законодавства в галузі фінансової діяльності держави та передбачає настання несприятливих наслідків для порушника; особливий процедурний характер її застосування (позасудовий).

Фінансова відповідальність за порушення бюджетного законодавства полягає у настанні несприятливих обставин для порушника бюджетного законодавства. А. Касьяненко зазначає, що ознаками, які її характеризують є наступні: під-

ставою притягнення до фінансової відповідальності є вчинення порушення норм бюджетного законодавства учасником бюджетного процесу, встановлених БК України чи іншим бюджетним законодавством щодо бюджетного процесу; притягнення до такої відповідальності здійснюють уповноважені органи; до винних у вчиненні правопорушення застосовуються заходи впливу, передбачені БК України; спрощений порядок притягнення [8, с. 102].

Ст. 117 БК України передбачені заходи впливу за порушення бюджетного законодавства, які вважаємо доцільним ідентифікувати як заходи фінансової відповідальності за порушення бюджетного законодавства. Зазначені заходи застосовуються головним чином з метою відновлення порушеного інтересу та посилення фінансової дисципліни.

Проаналізовані теоретико-правові засади відповідальності за порушення бюджетного законодавства також поширюють свій причинно-наслідковий вплив на діяльність Національної поліції, як розпорядника бюджетних коштів. Національна поліція діє в системі органів Міністерства внутрішніх справ України, що обумовлює її статус розпорядника бюджетних коштів, на якого покладається обов'язок забезпечення раціонального, ефективного та цільового використання бюджетних коштів в об'ємах затверджених бюджетних призначень.

Закріплення за Національною поліцією статусу розпорядника бюджетних коштів зумовлює її участь на певних стадіях бюджетного процесу, включаючи складання бюджетних запитів, виконання бюджету та звітування про його виконання. В наведеному контексті можна виділити наступні завдання, які на неї покладаються:

- складання бюджетного запиту та планування витрат, що передбачає розробку проектів фінансування для забезпечення її діяльності в сфері матеріально-технічного забезпечення, кадрової політики та оперативних заходів;
- виконання бюджету в частині реалізації затверджених бюджетних програм відповідно до мети та пріоритетів обраного курсу державної політики;
- здійснення фінансової звітності в частині своєчасного надання звітів про використання бюджетних коштів та здійснення внутрішнього контролю за дотриманням норм бюджетного законодавства.

На Національну поліцію, як на суб'єкта бюджетних правовідносин поширюється дія норм БК України та іншого законодавства, що регламентує зазначену сферу правовідносин. В ст. 121 БК України зазначено, що «посадові особи, з вини яких допущено порушення бюджетного законодавства, несуть цивільну, дисциплінарну, адміністративну або кримінальну відповідальність

згідно з законом. Порушення бюджетного законодавства, вчинене розпорядником чи одержувачем бюджетних коштів, може бути підставою для притягнення до відповідальності згідно з законами України його керівника чи інших відповідальних посадових осіб, залежно від характеру вчинених ними діянь» [1].

Зі змісту статті зрозуміло, що Національна поліція як орган виконавчої влади, за вчинені порушення бюджетного законодавства, зазнаватиме фінансову відповідальність у вигляді заходів, передбачених ст. 117 БК України а саме призупинення або зменшення обсягів бюджетних асигнувань, зупинення операцій із бюджетними коштами або вимога повернення незаконно використаних бюджетних коштів.

Цивільна, дисциплінарна, адміністративна або кримінальна відповідальність може застосовуватись виключно до керівника бюджетної установи, яка є розпорядником бюджетних коштів або до відповідальної посадової особи.

На Національну поліцію, як на розпорядника бюджетних коштів покладено багато завдань в сфері бюджетних правовідносин, що значно підвищує ризик здійснення порушень бюджетного законодавства. Значні обсяги фінансування діяльності Національної поліції (в 2024 р. видатки на її функціонування склали 111 млрд грн) потребують ефективного внутрішнього контролю та незалежного зовнішнього аудиту з боку Державної аудиторської служби України та Рахункової палати. Дотримання фінансової дисципліни та забезпечення прозорості використання бюджетних коштів, має стати одним з основних завдань в діяльності національної поліції, що сприятиме запобіганню порушень бюджетного законодавства.

На підставі вищевказаного можна констатувати актуальність питання відповідальності за порушення бюджетного законодавства, в тому числі Національною поліцією, в ускладнених умовах сьогодення, враховуючи факт постійного зростання об'ємів бюджетного фінансування та ускладнення механізмів здійснення фінансового контролю.

Складність юридичної природи порушення бюджетного законодавства обумовлює необхідність комплексного підходу до визначення видів відповідальності, передбачених за його скоєння. Вважаємо, що фінансова відповідальність в наведеному контексті є найбільш специфічною, адже головним чином направлена на відновлення порушених прав та забезпечення фінансової дисципліни. Водночас дисциплінарна, адміністративна та

кримінальна відповідальність відіграють важливу роль у забезпеченні персональної відповідальності посадових осіб, які є суб'єктами бюджетних правовідносин.

Національна поліція, як розпорядник бюджетних коштів, виконує ключову роль у реалізації державної політики, пов'язаної з забезпеченням правопорядку. Водночас значні обсяги фінансування та багатофункціональність її завдань підвищують ризики бюджетних правопорушень. На практиці основними проблемами залишаються: недоліки у внутрішньому контролі, недостатня прозорість використання коштів та обмежене застосування кримінальної відповідальності за порушення, що завдають шкоди у великих та особливо великих розмірах.

З метою підвищення ефективності забезпечення фінансової дисципліни доцільно розробити чіткі механізми внутрішнього контролю за використанням бюджетних коштів у діяльності Національної поліції та посилити зовнішній контроль із боку Державної аудиторської служби України та Рахункової палати. Необхідні зміни до законодавства з метою узгодження заходів фінансової відповідальності, які відповідатимуть розміру завданої шкоди. Зміцнення правових механізмів відповідальності сприятиме підвищенню ефективності використання бюджетних коштів, зниженню ризиків їх розкрадання та посиленню довіри суспільства до діяльності Національної поліції.

Література

1. Бюджетний кодекс України від 08.07.2010 р. № 2456-VI. (Редакція від 06.12.2024, підстава – 4106-IX). URL: www.rada.gov.ua.
2. Дегтяр Я. Р. Бюджетні правопорушення як підстави відповідальності за чинним законодавством України. *Економіка і право*. 2016. № 1. С. 19–24.
3. Шутлів Д. До питання про порушення бюджетного законодавства. *Jurnalul juridic național: teorie și practică*. 2016. Decembrie. С. 72–76.
4. Дерев'янко Б., Острий Д. Особливості бюджетної відповідальності як різновиду фінансово-правової відповідальності. *Підприємництво, господарство і право*. 2016. № 6. С. 145–149.
5. Гетманець О. Правова природа відповідальності за порушення бюджетного законодавства. *Підприємництво, господарство і право*. 2017. № 2. С. 198–202.
6. Сікорська І. А. Правова відповідальність за порушення бюджетного законодавства : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : Ірпінь, 2004. 18 с.
7. Скакун О. Ф. Теорія держави і права : підручник, 2001. Харків: Консум. 656 с. URL: <http://politics.ellib.org.ua/pages-1714.html>.
8. Касьяненко А. М. Фінансова відповідальність за порушення бюджетного законодавства: дис. ... канд. юрид. наук. Ірпінь, 2015. 209 с.