

## ТЕОРЕТИЧНІ ТА ПРАКТИЧНІ АСПЕКТИ КВАЛІФІКАЦІЇ АДМІНІСТРАТИВНИХ ПРАВОПОРУШЕНЬ У БЮДЖЕТНІЙ СФЕРІ

### THEORETICAL AND PRACTICAL ASPECTS OF THE QUALIFICATION OF ADMINISTRATIVE OFFENSES IN THE BUDGETARY SPHERE

Блінова Г.О., д.ю.н., професорка,  
професор кафедри цивільного, господарського та екологічного права  
Національний технічний університет «Дніпровська політехніка»  
ORCID ID: 0000-0002-3320-585X

Статтю присвячено з'ясуванню теоретичних підходів щодо змісту адміністративно-правової кваліфікації, кваліфікації адміністративних правопорушень у бюджетній сфері; аналізу наукових концепцій поняття «адміністративні правопорушення у бюджетній сфері», співвідношення його із поняттями як «бюджетне правопорушення» та «порушення бюджетного законодавства»; вивчення особливостей повноважень щодо їх кваліфікації Державною аудиторською службою та судами, а також дослідження судової практики застосування ст. 164-12 КУпАП при притягненні до адміністративної відповідальності порушників бюджетного законодавства судами, з метою виявлення проблем кваліфікації відповідних правопорушень та шляхів їх вирішення. Запропоновано під поняттям «бюджетна сфера» розуміти сукупність суспільних відносин врегульованих Бюджетним кодексом України, що виникають у процесі складання, розгляду, затвердження, виконання бюджетів, звітування про їх виконання, контролю за дотриманням бюджетного законодавства, формування та використання фінансових ресурсів, необхідних для забезпечення завдань і функцій, які здійснюються відповідно органами публічної влади. Коло правопорушень в бюджетній сфері охоплюють усі порушення бюджетного законодавства, за які передбачена адміністративна відповідальність ст. 164-12 КУпАП, та бюджетні правопорушення, що визначені ст. 116 БК України. Кваліфікація адміністративних правопорушень у бюджетній сфері є частиною адміністративно-деліктного провадження у цих категоріях справ та є передумовою ефективності притягнення до адміністративної відповідальності осіб, що вчинили відповідні правопорушення. Правова кваліфікація адміністративного правопорушення у бюджетній сфері являє собою діяльність посадових осіб Державної аудиторської служби та суду з установлення та процесуального закріплення тотожності юридично значущих ознак діяння суб'єкта адміністративної відповідальності ознакам деліктів, визначених у ст. 164-12 КУпАП.

**Ключові слова:** адміністративна відповідальність, бюджетна сфера, правопорушення, бюджетне законодавство, бюджетні кошти, державний бюджет, місцевий бюджет, штраф, нецільове використання бюджетних коштів, бюджетні запити, бюджетні призначення, посадові особи.

The article is devoted to clarifying theoretical approaches regarding the content of administrative and legal qualification, qualification of administrative offenses in the budgetary sphere; analysis of scientific concepts of the concept of "administrative offenses in the budgetary sphere", its correlation with concepts such as "budgetary offense" and "violation of budgetary legislation"; study of the specifics of powers in relation to their qualification by the State Audit Service and courts, as well as the study of judicial practice of the application of Art. 164-12 of the Code of Administrative Offenses of Administrative Offenses in bringing to administrative responsibility violators of budget legislation by the courts, in order to identify the problems of qualification of relevant offenses and ways of solving them. It is suggested that the concept of "budget sphere" should be understood as a set of social relations regulated by the Budget Code of Ukraine, which arise in the process of drawing up, considering, approving, implementing budgets, reporting on their implementation, monitoring compliance with budget legislation, forming and using financial resources necessary to ensure tasks and functions that are performed accordingly by public authorities. The circle of offenses in the budgetary sphere includes all violations of the budgetary legislation, for which administrative responsibility is provided for in Art. 164-12 of the Code of Administrative Offenses, and budget offenses defined in Art. 116 BC of Ukraine. The classification of administrative offenses in the budgetary sphere is part of the administrative-delict proceedings in these categories of cases and is a prerequisite for the effectiveness of bringing to administrative responsibility the persons who have committed the relevant offenses. The legal qualification of an administrative offense in the budgetary sphere is the activity of officials of the State Audit Service and the court to establish and procedurally confirm the identity of legally significant signs of the action of the subject of administrative responsibility to the signs of torts defined in Art. 164-12 of the Code of Administrative Offenses.

**Key words:** administrative responsibility, budget area, offences, budget legislation, budget funds, state budget, local budget, fine, inappropriate use of budget funds, budget requests, budget appointments, officials.

**Постановка проблеми.** У період дії воєнного стану питання недоцільних публічних закупівель та неефективного бюджетного планування стоїть надзвичайно гостро. Українці виходять на пікети, вимагаючи спрямувати бюджетні кошти на забезпечення армії — замість перекладання бруківки чи зйомок кіно, зазначає А. Куц [1]. В умовах повномасштабної війни з державою-агресором, питання ефективності використання державних коштів набувають ще більшої актуальності, адже це стосується обороноздатності України. Водночас розробники проекту Закону «Про внесення змін до Бюджетного кодексу України щодо встановлення відповідальності за неефективне використання бюджетних коштів» № 10150 від 13.10.2023 [2] наголошують, що аналіз звітів Державної аудиторської служби України в частині проведення моніторингу державних закупівель за 2019-2023 рік, вказує на те, що порушення вимог чинного законодавства у сфері публічних закупівель були зафіксовані приблизно у 82% випадків. Такий стан справ, вважають автори законопро-

екту, призводить до масштабних втрат бюджетів усіх рівнів, а наслідки таких правопорушень несуть загрозу національній безпеці держави [3].

Як зазначає О.П. Гетманець, створення умов для дотримання фінансово-бюджетної дисципліни і посилення боротьби з бюджетними правопорушеннями і злочинами потребують дослідження питань щодо змісту і видів порушень бюджетного законодавства і правових засобів їх недопущення та подолання [4, с. 189]. В умовах воєнного стану підвищується актуальність дослідження питань кваліфікації адміністративних правопорушень у бюджетній сфері, що є частиною адміністративно-деліктного провадження у цих категоріях справ та є передумовою ефективності притягнення до відповідальності осіб, що вчинили відповідні правопорушення.

**Метою статті** є з'ясування теоретичних підходів щодо змісту адміністративно-правової кваліфікації, кваліфікації адміністративних правопорушень у бюджетній сфері; аналіз наукових концепцій поняття «адміністративні пра-

вопорушення у бюджетній сфері», співвідношення його із такими поняттями як «бюджетне правопорушення» та «порушення бюджетного законодавства»; вивчення особливостей повноважень щодо їх кваліфікації Державною аудиторською службою та судами, а також дослідження судової практики застосування ст. 164-12 КУпАП при притягненні до адміністративної відповідальності порушників бюджетного законодавства судами, з метою виявлення проблем кваліфікації відповідних правопорушень та шляхів їх вирішення.

**Аналіз останніх досліджень.** Питання змісту, ознак, складу адміністративних правопорушень у бюджетній сфері, бюджетних правопорушень, порушень бюджетного законодавства, повноважень щодо їх кваліфікації Державною аудиторською службою та судами, практики застосування норм бюджетного законодавства та адміністративного деліктного законодавства в частині притягнення до відповідальності за порушення бюджетного законодавства були предметом наукових пошуків таких вчених як О. Гетманець, І. Голосніченко, Я. Дегтяр, Б. Дерев'яно, О. Дічкова, Е. Дмитренко, Ю. Назар, А. Нефедова, І. Сікорська, А. Касьяненко, В. Колпаков, Є. Кириленко, А. Моноєнко, О. Кузьменко, М. Шевчук, К. Чижко, Н. Якимчук та інших.

**Виклад основного матеріалу.** Органи Державної казначейської служби України в межах повноважень, передбачених статтями 112 та 118 Бюджетного кодексу України за порушення учасниками бюджетного процесу вимог бюджетного законодавства на території підконтрольній Україні застосовуючи заходи впливу визначені статтею 117 Бюджетного кодексу України, станом на 01.04.2023 оформили 1151 протоколів про порушення бюджетного законодавства та склали 727 розпоряджень про зупинення операцій з бюджетними коштами на рахунках розпорядників (одержувачів) бюджетних коштів [5].

Право складати протоколи про адміністративне правопорушення, передбачене ст. 164-12 КУпАП, мають уповноважені особи органів Державної аудиторської служби України та Рахункової палати, а розглядають такі справи суди. Стаття 164-12 КУпАП «Порушення бюджетного законодавства» передбачає перелік діянь, за які посадові особи розпорядників та одержувачів бюджетних коштів чи інших учасників бюджетного процесу притягуються до адміністративної відповідальності у вигляді сплати штрафів різних розмірів [6, с. 114].

Із наведеної інформації спостерігається подвійна природа правопорушень у бюджетній сфері, за які можуть бути застосовані санкції визначені Бюджетним кодексом України (БК України) та КУпАП. Ю.С. Назар та Я.Р. Дегтяр звертають увагу, що є певні суперечності щодо використання правової термінології при кваліфікації правопорушень у бюджетній сфері, де використовуються такі терміни як «порушення бюджетного законодавства», «бюджетне правопорушення», «порушення у сфері бюджетного законодавства», «правопорушення бюджетного законодавства» без визначення їх співвідношення між собою [7, с. 21; 8, с. 287].

Більшість науковців пропонують розрізняти поняття «порушення бюджетного законодавства» і «бюджетне правопорушення», при цьому по-різному розглядають їх співвідношення між собою. Н. Я. Якимчук вважає, що поняття «порушення бюджетного законодавства» ширше, оскільки включає в себе бюджетні правопорушення, у тому числі злочини, адміністративні та бюджетні проступки тощо, які вчиняються в бюджетній сфері, а також широке коло порушень, що не мають ознак і складу правопорушення [9, с. 413]. Такої ж думки дотримується і О. В. Дічкова, яка визначає порушення бюджетного законодавства як недотримання учасником бюджетного процесу встановленого Бюджетним кодексом України та іншими нормативно-правовими актами порядку складання проектів

бюджетів, розгляду та прийняття Закону про Державний бюджет України, рішень про місцеві бюджети, виконання бюджету, внесення змін до Закону про Державний бюджет, підготовки та розгляду звіту про виконання бюджету і прийняття рішень щодо нього» [10, с. 450]. І. А. Сікорська вважає, що бюджетне правопорушення це винне, протиправне діяння фізичної та юридичної особи, що виражається в порушенні норм бюджетного права, за яке передбачена цивільна, дисциплінарна, адміністративна, кримінальна та фінансово-правова відповідальність [11, с. 5]. Б. Дерев'яно та Д. Острий, вважають, що поняття «порушення бюджетного законодавства» є більш вузьким і конкретним порівняно з поняттям «бюджетного правопорушення» [12, с. 147-148].

А.О. Монаєнко, пропонує розмежовувати терміни «порушення бюджетного законодавства» та «бюджетне правопорушення», та визначає «бюджетне правопорушення» як протиправне, винне, суспільно небезпечне діяння, яке полягає в неналежному виконанні учасником бюджетних відносин закріплених нормами бюджетного законодавства обов'язків, за яке застосовуються уповноваженими на це органами публічної влади бюджетно-правові санкції [13, с. 154, 160]. Отже, відмінно від інших авторів, А.О. Монаєнко у своєму визначенні бюджетного правопорушення не лише наводить його ознаки, але й підкреслює застосування бюджетно-правових санкцій, а не адміністративної, кримінальної або цивільної відповідальності.

Е.С. Дмитренко пропонує у вузькому значенні розуміти бюджетне правопорушення як протиправне, винне, суспільно небезпечне діяння (дія або бездіяльність) учасника бюджетної діяльності, що порушує встановлений БК України та іншими нормативними актами порядок її здійснення, і за яке передбачено фінансово-правову відповідальність, а у широкому – таке ж діяння цього ж суб'єкта, але за яке передбачено цивільну, дисциплінарну, адміністративну, кримінальну та фінансово-правову відповідальність [14, с. 290].

Таким чином, в юриспруденції не сформувалося єдиного підходу щодо співвідношення понять «порушення бюджетного законодавства» та «бюджетне правопорушення». На наш погляд, ці види правопорушень можна характеризувати як правопорушення у бюджетній сфері. Згідно тлумачного словника термін «сфера» визначається як район дії, межа поширення чого-небудь, область дії, границі поширення чого-небудь, сукупність умов, середовище, в яких що-небудь відбувається; обстановка, коло осіб, близьких за соціальним становищем, діяльністю, заняттями і т. ін. [15, с. 876]. Наприклад, Г. Миськів визначає соціальну сферу як сукупність галузей і видів діяльності, підприємств, фірм, закладів та установ, які мають забезпечити задоволення потреб людей у матеріальних благах, послугах, відтворенні роду, створити умови для співіснування і співпраці людей у суспільстві згідно із відпрацьованими законами і правилами з метою створення мегаполісів, розвитку масових комунікацій, зміцнення держави [16, с. 209]. Водночас, слід враховувати позицію вчених щодо визначення поняття бюджетна політика, оскільки це діяльність органів публічної влади щодо упорядкування бюджетної сфери. Так, І.В. Дедушев визначає бюджетну політику як спрямовану діяльність уповноважених осіб щодо формування або регулювання суспільних відносин у сфері формування та використання фінансових ресурсів, необхідних для забезпечення завдань і функцій, які здійснюються відповідно органами державної влади, органами влади Автономної Республіки Крим, органами місцевого самоврядування протягом бюджетного періоду. Бюджетна політика є найважливішим середовищем реалізації бюджетної доктрини України, зазначає вчений [17, с. 38]. Таким чином можна прийти до висновку, що І.В. Дедушев під бюджетною сферою розуміє сферу фор-

мування та використання фінансових ресурсів, необхідних для забезпечення завдань і функцій, які здійснюються відповідно органами державної влади, органами влади Автономної Республіки Крим, органами місцевого самоврядування протягом бюджетного періоду. На наш погляд, з урахуванням зазначеного під поняттям «бюджетна сфера» можна розуміти сукупність суспільних відносин врегульованих Бюджетним кодексом України, що виникають у процесі складання, розгляду, затвердження, виконання бюджетів, звітування про їх виконання, контролю за дотриманням бюджетного законодавства, формування та використання фінансових ресурсів, необхідних для забезпечення завдань і функцій, які здійснюються відповідно органами публічної влади.

Таким чином, можна стверджувати, що поняття правопорушення в бюджетній сфері охоплюють усі порушення бюджетного законодавства, за які передбачена адміністративна відповідальність ст. 164-12 КУпАП та бюджетні правопорушення, що визначені ст. 116 БК України.

О. П. Гетманець відзначає, що перелік випадків порушень бюджетного законодавства та встановлені ст. 117 БК України заходи впливу за ці порушення як підстава до застосування переважно фінансових заходів, зумовлюють встановлення поняття «бюджетне правопорушення», яке відрізняється від поняття «порушення бюджетного законодавства». Вчений вважає, що перше поняття охоплюється другим, і друге є ширшим за суттю, оскільки включає не суто фінансові чи бюджетні правопорушення, а інші галузеві правопорушення у сфері фінансів і бюджету (адміністративні порушення, злочини, бюджетні проступки) [18, с. 199, 200].

А.М. Касьяненко розглядає поняття «порушення бюджетного законодавства» у широкому аспекті, зауважуючи, що бюджетне правопорушення характеризується саме порушенням бюджету і повинно тягнути за собою фінансову відповідальність. Щодо порушення бюджетного законодавства, автор критикує визначення, які базуються на законодавчому описі, оскільки вони обмежують об'єкт порушення бюджетного законодавства лише регулюванням процесу бюджетування. А.М. Касьяненко пропонує розуміти порушення бюджетного законодавства як протиправну, суспільно шкідливу, умисну дію учасника бюджетного процесу, яка завдає шкоду фінансовим інтересам держави та територіальних громад, охороняються законом [19, с. 47, 49]. Таким чином, питання відокремлення порушення бюджетного законодавства як адміністративно караного правопорушення є питанням кваліфікації адміністративного проступку.

Одним із перших визначень поняття «кваліфікація адміністративного проступку» в новітній історії вітчизняної адміністративно-правової науки є визначення, сформульоване І.П. Голосніченком, М.Ф. Стахурським та Н.І. Золотарьовою. Ці вчені під кваліфікацією пропонують розуміти: «встановлення відповідності конкретного діяння ознакам складу адміністративного проступку, передбаченого Кодексом України про адміністративні правопорушення» [20, с. 28].

Т.О. Гуржій увів до наукового обігу узагальнене поняття «адміністративно-правова кваліфікація», визначивши його як: «оцінку суб'єктом розгляду справ про адміністративні правопорушення діяння, що містить формальні ознаки адміністративного делікту, яка полягає у співвіднесенні такого діяння з належною нормою адміністративного права та в юридичному закріпленні відповідного висновку» [21]. А.В. Нефедова зазначає, що наведене визначення Т.О. Гуржій не конкретизує суть висновку за результатами кваліфікації, а отже, поширюється й на ті випадки, коли процес кваліфікації завершується висновком про відсутність ознак правопорушення в скоєному [22, с. 129]. А.В. Нефедова пропонує визначити «адміністративно-правову кваліфікацію» як: юридичну оцінку

фактичного діяння на основі зіставлення його сутнісних ознак з ознаками адміністративного правопорушення, закріпленими в адміністративно-деліктному законодавстві, а кваліфікацію адміністративного проступку можна визначити як: встановлення та процесуальне закріплення відповідності фактичних ознак посягання ознакам адміністративного правопорушення (проступку), визначеним законодавством [22, с. 130].

З точки зору Є.В. Кириленка, правова кваліфікація адміністративного правопорушення являє собою діяльність уповноважених суб'єктів з установа та процесуального закріплення тотожності юридично значущих ознак діяння суб'єкта адміністративної відповідальності ознакам делікту, передбаченого адміністративним законодавством [23, с. 8]. К.О. Чишко розглядає її як діяльність спеціально уповноваженого органу (посадової особи) щодо пізнання (визначення) юридично значущих ознак діяння (правопорушення), їх аналіз, узагальнення та зіставлення з ознаками юридичного складу проступку, визначеного законодавством про адміністративні правопорушення [24, с. 153].

А.В. Нефедова вважає, що кваліфікації адміністративного проступку втілює не лише процес юридичної оцінки, а й її підсумковий результат, тобто остаточний висновок про наявність у скоєному діянні ознак адміністративного проступку робиться тільки по завершенню адміністративного розслідування та фіксується в постанові про притягнення порушника до адміністративної відповідальності. Лише після цього можна констатувати, що в даному випадку мала місце кваліфікація саме адміністративного, а не іншого правопорушення [22, с. 131].

Згідно чинного адміністративного деліктного законодавства повноваженнями складати протоколи за вчинення порушень бюджетного законодавства за ст. 164-12 КУпАП наділені відповідальні уповноважені посадові особи органів державного фінансового контролю та рахункової палати, а розглядають справи про притягнення до адміністративної відповідальності за правопорушення, відповідальність за яке встановлена ст. 164-12 судді районних, районних у місті, міських чи міськрайонних судів. Згідно статті 221 КУпАП справи про адміністративні правопорушення, передбачені статтею 164-12 КУпАП, підвідомчі судам за місцем вчинення правопорушення [25].

Адміністративно-деліктне провадження у справах про порушення бюджетного законодавства (стаття 164-12 КУпАП), як і будь-яке провадження у справах про адміністративні правопорушення, складається із стадій, які О.В. Кузьменко поділяє на: 1) адміністративне розслідування, 2) розгляд справи, 3) перегляд постанови, 4) виконання постанови [26, с. 281].

Стадія адміністративного розслідування у провадженнях у справах про адміністративні правопорушення, передбачені статтею 164-12 КУпАП, починається з етапу порушення справи. На цьому етапі відповідними суб'єктами встановлюються ознаки адміністративного правопорушення, тобто відбувається кваліфікація адміністративного правопорушення у бюджетній сфері. Відповідно до норм КУпАП такі ознаки встановлюються: особою, яка уповноважена складати протокол про адміністративне правопорушення (ст. 255 КУпАП) та особою, яка уповноважена застосовувати заходи забезпечення провадження у справах про адміністративні правопорушення (ст. 260 КУпАП) [27, с. 198]. Серед зазначених суб'єктів адміністративно-юрисдикційних відносин ознаки правопорушення, передбаченого статтею 164-12 КУпАП, встановлюють лише посадові особи органів Державної аудиторської служби України та Рахункової палати як такі, що відповідно ст. 255 КУпАП уповноважені складати протоколи про адміністративне правопорушення [8, с. 286]. Аналіз норм КУпАП дозволяє зробити висновок, що особи, які вчинили адміністративне правопорушення, яке

передбачене статтею 164-12 КУпАП, не підлягають застосуванню жодні заходи забезпечення провадження в справах про адміністративні правопорушення, доставлення правопорушника чи інші процесуальні дії, які дозволяють встановити ознаки адміністративного правопорушення. [8, с. 287]. Таким чином, справа про адміністративний проступок, передбачений статтею 164-12 КУпАП, може бути порушена уповноваженими особами органів Держаудитслужби та Рахункової палати лише шляхом складання протоколу про адміністративне правопорушення. При цьому, спеціальні норми, що визначають правові основи діяльності Рахункової палати, її статус, функції, повноваження та порядок їх здійснення не містять вказівки на можливість складання посадовими особами Рахункової палати протоколів про адміністративне правопорушення, передбачене статтею 164-12 КУпАП [28]. Так, можна стверджувати, що основними суб'єктами, які порушують справу про адміністративний проступок, передбачений статтею 164-12 КУпАП, шляхом складання протоколу про адміністративне правопорушення, є органи Держаудитслужби.

Згідно Постанови КМУ «Про затвердження Порядку проведення інспектування Державною аудиторською службою, її міжрегіональними територіальними органами» результати ревізії оформляються актом, а виявлені допущені об'єктом контролю порушення законодавства, контроль за дотриманням якого віднесено до компетенції органу державного фінансового контролю, фіксуються в констатуючій частині акту ревізії з обов'язковим посиланням на норми законів чи інших нормативно-правових актів, які порушено, та зазначенням винних у їх допущенні осіб [29]. Саме на цьому етапі здійснюється адміністративно-правова кваліфікація дій посадових осіб об'єкта фінансового контролю під час проведення ревізії та складення акту ревізії. За результатами проведеної ревізії у межах наданих прав органи державного фінансового контролю вживають заходів для забезпечення притягнення до адміністративної, дисциплінарної та матеріальної відповідальності винних у допущенні порушень працівників об'єктів контролю або застосування заходів впливу за порушення бюджетного законодавства [29].

Для забезпечення притягнення до адміністративної відповідальності винних у допущенні порушень працівників об'єктів контролю складаються відповідні протоколи. Згідно Порядку оформлення Держаудитслужбою та її міжрегіональними територіальними органами матеріалів про адміністративне правопорушення протоколи від імені органів державного фінансового контролю відповідно до статті 255 КУпАП за встановленою формою мають право складати уповноважені на те посадові особи органів державного фінансового контролю. Не пізніше наступного дня після складання протокол реєструється в журналі обліку протоколів про адміністративні правопорушення за статтею 164-12 КУпАП та результатів їх розгляду та долучається до матеріалів справи про вчинене адміністративне правопорушення. Оформлені належним чином протокол та інші матеріали справи надсилаються суду протягом трьох днів з дня реєстрації протоколу. Справа про адміністративне правопорушення, що передається до суду, повинна містити визначений перелік документів або їх копій, завірених підписом посадової особи та печаткою органу державного фінансового контролю. Справа про адміністративне правопорушення передається до суду за місцем вчинення правопорушення рекомендованим листом з повідомленням про вручення або нарочним способом протягом трьох робочих днів з дня реєстрації протоколу [30]. Держаудитслужба забезпечує самопредставництво в судах України без окремого доручення через державних службовців юридичної служби та інших структурних підрозділів Держаудитслужби відповідно до положень про такі структурні підрозділи Держаудитслужби, через державних службовців структурних підрозділів міжрегіональних територіальних органів відповідно до положень про такі органи [31].

Етап встановлення фактичних обставин у справі передбачає здійснення дій, спрямованих на збирання доказів, які підтверджують або спростовують вину винного у вчиненні правопорушення, зазначає О.В. Кузьменко [26, с. 284]. Передусім, встановлюється чи мало місце адміністративно-каране діяння і чи вчинене воно винною деліктоздатною особою. Особливістю адміністративно-деліктного провадження у справах про порушення бюджетного законодавства є те, що значна частина фактичних обставин отримує своє відображення в акті ревізії – одному з підсумкових документів фінансово-контрольного процесу. Основні завдання органи Держаудитслужби реалізують саме у процесі фінансового контролю, одна із стадій якого завершується складанням акту ревізії, наголошує Ю.С. Назар [8, с. 287]. Він вважає, що важливість належного забезпечення основної діяльності цих суб'єктів, зумовила у відомчих нормативно-правових актах, що регулюють адміністративно-деліктне провадження, поєднання адміністративно-правових підходів з фінансово-правовими.

Існує суперечлива практики реалізації повноважень суду здійснювати перекваліфікацію дій особи, що вчинила порушення бюджетного законодавства, і попередньо вже була кваліфікована у протоколі складеному посадовою особою Держаудитслужби. Так, суд першої інстанції здійснив перекваліфікацію дій правопорушника. 28 січня 2022 року суддя Баранівського районного суду, розглянувши матеріали, які надійшли від Управління північного офісу Держаудитслужби в Житомирській області, про притягнення до адміністративної відповідальності міського голову Баранівської міської ради ОСОБА\_1 за ч. 2 ст. 164-12 Кодексу України про адміністративні правопорушення встановив наступне [32]. Згідно з протоколом про адміністративне правопорушення, міський голова Баранівської міської ради ОСОБА\_1, вчинив правопорушення передбачене ч.2 статті 164-12 КУпАП, але суд прийшов до висновку, що у ч. 2 ст. 164-12 КУпАП передбачена відповідальність за дії, передбачені частиною першою цієї статті, вчинені особою, яку протягом року було піддано адміністративному стягненню за такі ж порушення. На думку судді правопорушення вчинене ОСОБА\_1 не відповідало ч. 2 ст. 164-12 КУпАП, відповідальність за яку настає саме за повторне вчинення адміністративного правопорушення передбаченого частиною першою цієї статті протягом року після накладення адміністративного стягнення, оскільки, докази про це відсутні в матеріалах справи. У цій справі суд прийшов до висновку, що дії ОСОБА\_1, слід перекваліфікувати з ч. 2 ст. 164-12 КУпАП на ч. 1 ст. 164-12 КУпАП [32].

Із такою позицією суду першої інстанції по цій справі не погодився суд апеляційної інстанції. У справі №273/2318/21 Житомирський апеляційний суд вирішив, що в результаті неправильної кваліфікації дій правопорушника протокол про адміністративне правопорушення у бюджетній сфері та рішення суду першої інстанції підлягає скасуванню, а провадження по справі закриттю за відсутності в діях ОСОБА\_1 складу адміністративного правопорушення, передбаченого ч.1 ст.164-12 КУпАП [33]. Апеляційний суд визначив, що не може перекваліфікувати дії ОСОБА\_1 з ч.1 ст. 164-12 КУпАП на ч.3 ст.164-12 КУпАП, оскільки це буде погіршувати становище ОСОБА\_1, а тому приходить до висновку про закриття провадження по справі у зв'язку з відсутністю в діях ОСОБА\_1 ознак складу адміністративного правопорушення, передбаченого ч.1 ст. 164-12 КУпАП. Виходячи з наведеного, апеляційний суд задовільнив апеляційну скаргу ОСОБА\_1, а провадження у справі про адміністративне правопорушення за ч.1 ст. 164-12 КУпАП закрити на

підставі п.1 ч.1 ст.247 КУпАП [33]. Таким чином, прослідковується наявність судової практики при притягненні до адміністративної відповідальності за вчинення порушення бюджетного законодавства, використання аналогії права та позиції ЄСПЛ судом для здійснення перекваліфікації дій правопорушника.

**Висновки і рекомендації.** В юриспруденції не сформувалося єдиного підходу щодо співвідношення понять «порушення бюджетного законодавства» та «бюджетне правопорушення». На наш погляд, ці види правопорушень можна характеризувати як правопорушення у бюджетній сфері. Під поняттям «бюджетна сфера» можна розуміти сукупність суспільних відносин врегульованих Бюджетним кодексом України, що виникають у процесі складання, розгляду, затвердження, виконання бюджетів, звітування про їх виконання, контролю за дотриманням бюджетного законодавства, формування та використання фінансових ресурсів, необхідних для забезпечення завдань і функцій, які здійснюються відповідно органами публічної влади. Таким чином, можна стверджувати, що коло правопорушень в бюджетній сфері охоплюють усі порушення бюджетного законодавства, за які передбачена адміністративна відповідальність ст. 164-12 КУпАП, та бюджетні правопорушення, що визначені ст. 116 БК України.

Кваліфікація адміністративних правопорушень у бюджетній сфері є частиною адміністративно-деліктного провадження у цих категоріях справ та є передумовою ефективності притягнення до адміністративної відповідальності осіб, що вчинили відповідні правопорушення. Правова кваліфікація адміністративного правопорушення у бюджетній сфері являє собою діяльність посадових осіб Державної аудиторської служби та суду з установлення та процесуального закріплення тотожності юридично значущих ознак діяння суб'єкта адміністративної відповідальності ознакам деліктів, передбачених ст. 164-12 КУпАП.

Згідно чинного законодавства результати ревізії оформляються актом, а виявлені допущені об'єктом контролю порушення законодавства, контроль за дотриманням якого віднесено до компетенції органу державного фінансового контролю, фіксуються в констатуючій частині акту ревізії з обов'язковим посиланням на норми законів чи інших нормативно-правових актів, які порушено, та зазначенням винних у їх допущенні осіб. Саме на цьому етапі здійснюється адміністративно-правова кваліфікація дій посадових осіб об'єкта фінансового контролю. За результатами проведеної ревізії у межах наданих прав органи державного фінансового контролю вживають заходів для забезпечення притягнення до адміністративної відповідальності винних у допущенні порушень працівників об'єктів контролю шляхом складання протоколу про адміністративне правопорушення та направлення його до суду. Особливістю адміністративно-деліктного провадження у справах про порушення бюджетного законодавства є те, що значна частина фактичних обставин отримує своє відображення в акті ревізії.

Існує суперечлива практики реалізації повноважень суду здійснювати перекваліфікацію дій особи, що вчинила порушення бюджетного законодавства, і попередньо вже була кваліфікована у протоколі складеному посадовою особою Держаудитслужби. Оскільки у КУпАП, відсутня норма, яка б передбачала перекваліфікацію дій особи, яка притягається до адміністративної відповідальності, тому суди застосовують аналогію права, із кримінальним процесуальним правом з метою зміни правової кваліфікації адміністративного правопорушення, якщо це покращує становище особи, стосовно якої здійснюється провадження. Зазначене вказує на необхідність внесення відповідних змін до КУпАП задля врегулювання питання надання судам повноважень здійснювати перекваліфікацію дій правопорушника в межах однієї статті КУпАП за принципом полегшення рівня відповідальності правопорушника при наявності відповідних підстав.

#### ЛІТЕРАТУРА

1. Куц.А. Ув'язнення для уповноважених осіб за неефективне використання бюджетних коштів: аналіз нових депутатських ініціатив. URL: <https://dozorro.org/blog/uvyaznennya-dlya-upovnovazhenih-osib-za-neeefektivne-vikoristannya-byudzhethnih-koshtiv-analiz-novih-deputatskih-iniciativ>
2. Проект Закону про внесення змін до Бюджетного кодексу України щодо встановлення відповідальності за неефективне використання бюджетних коштів. № 10150 від 13.10.2023 URL: <https://itd.rada.gov.ua/billInfo/Bills/Card/42976>
3. Пояснювальна записка до проекту Закону України про внесення змін до Бюджетного кодексу України щодо встановлення відповідальності за неефективне використання бюджетних коштів. URL: [blob:https://itd.rada.gov.ua/d5a52709-6230-43c4-9917-ed2a490458f5](https://itd.rada.gov.ua/d5a52709-6230-43c4-9917-ed2a490458f5)
4. Гетманець О. П. Щодо визначення видів бюджетних правопорушень. *Форум права*. 2010. № 4. С. 189–195. URL: <http://www.nbuv.gov.ua/e-journals/FP/2010-4/10gorvvp.pdf>
5. Заходи впливу за порушення бюджетного законодавства. URL: <https://www.treasury.gov.ua/diyalnist/zahodi-vplivu-za-porushennya-byudzhethnogo-zakonodavstva>
6. Шевчук М. Закриття адміністративно-деліктного провадження, розпочатого за порушення бюджетного законодавства. *Національний юридичний журнал: теорія і практика*. 2018. С 114-117. URL: [http://www.jurnaluljuridic.in.ua/archive/2018/6/part\\_1/26.pdf](http://www.jurnaluljuridic.in.ua/archive/2018/6/part_1/26.pdf)
7. Дегтяр Я. Р. Бюджетні правопорушення як підстави відповідальності за чинним законодавством України. *Економіка та право*. 2016. № 1. С. 19–24.
8. Назар Ю.С. Протидія порушенням бюджетного законодавства України: монографія. Львів: СПОЛОМ, 2021. 453 с. <https://dspace.lvduvs.edu.ua/bitstream/1234567890/4735/1/pdf> С. 287
9. Якимчук Н. Я. Правовий статус розпорядників бюджетних коштів в Україні : дис... д-ра юрид. наук : 12.00.07. Київ, 2010. 556 с.
10. Дічкова О. В. Відповідальність за бюджетні правопорушення, допущені на першій стадії бюджетного процесу. 2011. Вип. 51. С. 447–452.
11. Сікорська І. А. Правова відповідальність за порушення бюджетного законодавства : автореф. дис... канд. юрид. наук : 12.00.07. Ірпінь, 2004. 20 с.
12. Дерев'янюк Б., Острий Д. Особливості бюджетної відповідальності як різновиду фінансово-правової відповідальності. *Підприємництво, господарство і право*. 2016. № 6. С. 145–149.
13. Монаєнко А. О. Вдосконалення норм бюджетного законодавства на сучасному етапі. *Вісник Чернівецького факультету Національного університету "Одеська юридична академія"*. 2013. Вип. 1. С. 151–163.
14. Дмитренко Е. С. Юридична відповідальність суб'єктів фінансового права у механізмі правового забезпечення фінансової безпеки України : монографія. Київ, 2009. 592 с.
15. Словник української мови: в 11 тт. / АН УРСР. Інститут мовознавства; за ред. І. К. Білодіда. К.: Наукова думка, 1970—1980. Т. 9. URL: <http://ukrlit.org/slovnnyk/%D1%81%D1%84%D0%B5%D1%80%D0%B0>
16. Миськів Г. Бюджетна система : теоретичні та практичні аспекти (у схемах і таблицях) : навчальний посібник. Львів : Растр-7, 2020. 272 с.
17. Дедушев І.В. Бюджетна політика: поняття та завдання. *Науковий вісник Ужгородського Національного Університету*, 2023. С. 37-41. URL: <https://visnyk-juris-uzhnu.com/wp-content/uploads/2023/06/7-2.pdf>
18. Гетманець О.П. Правова природа відповідальності за порушення бюджетного законодавства. *Підприємництво, господарство і право*. 2017. № 2. С. 198–202.

19. Касьяненко А. М. Фінансова відповідальність за порушення бюджетного законодавства : дис... канд. юрид. наук : 12.00.07. Ірпінь, 2015. 209 с.
20. Голосніченко І., Стахурський М., Золотарьова Н. Попереднє адміністративне розслідування як стадія провадження в справах про адміністративні проступки. *Право України*. 2002. № 2. С. 26–30.
21. Калаянов Д.П. Адміністративні проступки, підвідомчі міліції, та їх профілактика: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Одеса, 1998. 187 с.
22. Нефедова А.В. Адміністративно-правова кваліфікація та кваліфікація адміністративних проступків: визначення і співвідношення понять. *Часопис Київського університету права*. 2018. № 3. С. 129-134. URL: <https://journals.indexcopernicus.com/api/file/viewByFileId/648717>
23. Кириленко Є.В. Правова кваліфікація адміністративного делікту: сучасний стан і перспективи розвитку: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: спец. 12.00.08 «Адміністративне право і процес, фінансове право, інформаційне право». Київ. 2013.
24. Чишко К.О. Адміністративно-правова кваліфікація та кваліфікація адміністративного правопорушення (проступку): поняття, ознаки, передумови. *Вісник Харківського національного університету*. 2015. № 3. С. 150–158.
25. Кодекс України про адміністративні правопорушення від 7 грудня 1984 року № 8073-Х. *Відомості Верховної Ради Української РСР*. 1984. додаток до № 51. ст.1122
26. Кузьменко О. В. Теоретичні засади адміністративного процесу : монографія. К. : Атіка, 2005. 352 с.
27. Колпаков В. К. Адміністративна відповідальність (адміністративно-деліктне право) : навчальний посібник. К. : Юрінком Інтер, 2008. 256 с.
28. Про Рахункову палату : Закон України від 2 липня 2015 року. *Відомості Верховної Ради України*. 2015. № 36. Ст. 360.
29. Про затвердження Порядку проведення інспектування Державною аудиторською службою, її міжрегіональними територіальними органами. Постанова КМУ від 20 квітня 2006 р. № 550. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/550-2006-%D0%BF#n274>
30. Про затвердження Порядку оформлення Держаудитслужбою та її міжрегіональними територіальними органами матеріалів про адміністративні правопорушення. Наказ Державної аудиторської служби України 01.12.2016 № 168. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1674-16#Text>
31. Про затвердження Положення про Державну аудиторську службу України. Кабінету Міністрів України від 3 лютого 2016 р. № 43. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/43-2016-%D0%BF#Text>
32. Постанова Баранівського районного суду Житомирської області від 28.01.22 у справі № 273/2318/21. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/102881160>
33. Постанова Житомирського апеляційного суду від 07.06.2022 у справі №273/2318/21. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/104709097>