

РОЗДІЛ 7

АДМІНІСТРАТИВНЕ ПРАВО І ПРОЦЕС; ФІНАНСОВЕ ПРАВО; ІНФОРМАЦІЙНЕ ПРАВО

УДК 342.9; 347.73:336.1

DOI <https://doi.org/10.32782/2524-0374/2024-2/55>

ПІДРОЗДІЛИ НАЦІОНАЛЬНОЇ ПОЛІЦІЇ У СИСТЕМІ СУБ'ЄКТІВ ПРОТИДІЇ ПОРУШЕННЯМ БЮДЖЕТНОГО ЗАКОНОДАВСТВА

UNITS OF THE NATIONAL POLICE IN THE SYSTEM OF SUBJECTS AGAINST VIOLATIONS OF BUDGET LEGISLATION

Брегін І.М., ад'юнкт кафедри адміністративного права та адміністративного процесу
Львівський державний університет внутрішніх справ

У статті проаналізовано систему суб'єктів протидії порушенням бюджетного законодавства та підтримано думку, по те, що цих суб'єктів слід поділити на таких, що функціонують на: а) загальносоціальному рівні – суб'єкти формування державної політики протидії порушенням бюджетного законодавства; б) спеціальному рівні: органи бюджетного контролю; правоохоронні та антикорупційні органи; суди; громадськість.

Проаналізовано повноваження Національної поліції (передбачені у 23 Закону України «Про Національну поліцію»), а також слідчих підрозділів (передбачені у наказі Міністерства внутрішніх справ України від 06 липня 2017 року № 570 «Про організацію діяльності слідчих підрозділів Національної поліції України»), підрозділів Департаменту стратегічних розслідувань (передбачені у наказі Національної поліції України № 1077 від 23 жовтня 2019 року «Про затвердження Положення про Департамент стратегічних розслідувань Національної поліції»).

Наголошено, що серед завдань, які характеризують слідчі підрозділи як суб'єктів протидії порушенням бюджетного законодавства, слід виокремити здійснення захисту суспільства та держави від кримінальних правопорушень, які посягають на бюджетні правовідносини; забезпечення відшкодування шкоди, заподіяної кримінальними правопорушеннями бюджетам різних рівнів, а також виявлення причин і умов, які сприяють учиненню кримінальних правопорушень, і життя через відповідні органи заходів щодо їх усунення.

Відзначено, що у системі суб'єктів протидії порушенням бюджетного законодавства Національна поліція належить до групи правоохоронних та антикорупційних органів, які на спеціальному рівні здійснюють функції щодо профілактики, припинення, проведення оперативних заходів, розслідування кримінальних правопорушень у бюджетній сфері, віднесених до підслідності поліції. Проведення цих заходів характеризується не лише попереджувальним впливом на умови та причини такого делікту як привласнення, розтрата бюджетних коштів або заволодіння ними шляхом зловживання службовим становищем, але й сприяють усуненню детермінант інших порушень бюджетного законодавства.

Ключові слова: суб'єкт, протидія порушенням бюджетного законодавства, Національна поліція України, підрозділи слідства, підрозділи Департаменту стратегічних розслідувань.

The article analyzes the system of subjects of counteraction to violations of budget legislation and supports the opinion that these subjects should be divided into those that function at: a) the general social level – subjects of the formation of the state policy of counteraction to violations of budget legislation; b) special level: budget control bodies; law enforcement and anti-corruption bodies; courts; public.

The powers of the National Police (provided in 23 of the Law of Ukraine "On the National Police"), as well as investigative units (provided in the order of the Ministry of Internal Affairs of Ukraine dated July 6, 2017 No. 570 "On the organization of the activities of investigative units of the National Police of Ukraine"), units of the Department were analyzed strategic investigations (provided in the order of the National Police of Ukraine No. 1077 of October 23, 2019 "On approval of the Regulation on the Department of Strategic Investigations of the National Police").

It was emphasized that among the tasks that characterize investigative units as subjects of countermeasures against violations of budget legislation, protection of society and the state against criminal offenses that encroach on budgetary legal relations should be singled out; ensuring compensation for damage caused by criminal offenses to the budgets of various levels, as well as identifying the causes and conditions that contribute to the commission of criminal offenses, and taking measures through the relevant authorities to eliminate them.

It was noted that in the system of entities for combating violations of budget legislation, the National Police belong to a group of law enforcement and anti-corruption bodies, which at a special level perform functions related to the prevention, termination, implementation of operational measures, investigation of criminal offenses in the budgetary sphere, assigned to the police. The implementation of these measures is characterized not only by a preventive effect on the conditions and causes of such a tort as misappropriation, waste of budget funds or taking possession of them by abuse of official position, but also contribute to the elimination of determinants of other violations of budget legislation.

Key words: subject, combating violations of budget legislation, National Police of Ukraine, investigation units, units of the Department of Strategic Investigations.

Постановка проблеми. Фінансова система України під час війни уже зазнала змін та перетворень і цей процес буде тривати й надалі. При цьому одним з актуальних питань є протидія порушенням бюджетного законодавства, забезпечення цільового та ефективного використання обмежених в умовах воєнного стану фінансових ресурсів отриманих як від платників податків в Україні, так і від інших держав та міжнародних організацій. Серед необхідних кроків у Плані пріоритетних дій Уряду на 2024 рік (затверджений розпорядженням Кабінету Міністрів України від 16 лютого 2024 р. № 137-р) є розроблення законопроекту про внесення змін до Кримінального кодексу України, до Кримінального процесуального

кодексу України щодо відповідальності за незаконні дії з коштами або активами бюджетів ЄС [1]. В іншому документі публічної політики – Плані заходів з реалізації Стратегії боротьби з організованою злочинністю (затверджений розпорядженням Кабінету Міністрів України від 27 вересня 2022 р. № 850-р) передбачено необхідність розроблення та вжиття заходів щодо системної протидії організованій злочинності у сфері господарської діяльності, насамперед у бюджетній сфері, на основі консолідації зусиль відповідних державних органів, серед яких зазначено й Національну поліцію України [2].

Стан дослідження. Окремі проблеми функціонування системи суб'єктів протидії порушенням бюджетного зако-

нодавства та місця у ній підрозділів Національної поліції України були предметом досліджень О. В. Герман, О. З. Гладуна, Е. С. Дмитренко, В. І. Завидняка, Ю. С. Назара, І. Я. Петрика, І. М. Проць, Р. М. Сиймовського, Р. Л. Степанюка, М. В. Шевчука та інших науковців. Проте наукового аналізу правового статусу підрозділів Національної поліції як суб'єктів протидії порушенням бюджетного законодавства, з урахуванням новел законодавства та сучасної правозастосовної практики, здійснено не було.

Метою цієї статті є дослідження повноважень та місця підрозділів Національної поліції у системі суб'єктів протидії порушенням бюджетного законодавства.

Виклад основних положень. У наукових дослідженнях систему протидії порушенням бюджетного законодавства розглядають як таку, що складається з елементів: суб'єкти – органи публічної влади, наділені повноваженнями у цій сфері, та громадськість; об'єкти – сукупність порушень бюджетного законодавства, їх детермінанти та особи, які їх вчиняють; заходи протидії [3, с. 99]. До суб'єктів протидії О. В. Герман, беручи за основу критерій здійснення діяльності, що становить зміст протидії порушенням бюджетного законодавства, пропонувала зарахувати (ще до створення Бюро економічної безпеки України): Верховну Раду України, Президента України, Кабінет Міністрів України, органи бюджетного контролю (Рахункова палата, Міністерство фінансів України, місцеві фінансові органи, органи Державної казначейської служби України, органи Державної аудиторської служби України), правоохоронні органи (Національна поліція, Національне антикорупційне бюро України, Державне бюро розслідувань, Служба безпеки України, податкова міліція, прокуратура) та суди. Тобто система суб'єктів протидії порушенням бюджетного законодавства складається з вищих органів державної влади, які формують державну політику у цій сфері, судів, які за допомогою здійснення правосуддя впливають на бюджетну деліктність та її детермінанти, органів бюджетного контролю та правоохоронних органів, які безпосередньо і цілеспрямовано протидіють правопорушенням у бюджетній сфері [4, с. 2–3].

Ю. С. Назар ґрунтовніше підходить до визначення системи суб'єктів протидії порушенням бюджетного законодавства та пропонує їх поділити на тих, що функціонують на:

а) загальносоціальному рівні – суб'єкти формування державної політики протидії порушенням бюджетного законодавства – Верховна Рада України, Президент України, Кабінет Міністрів України, центральні органи виконавчої влади, місцеві державні адміністрації, органи місцевого самоврядування;

б) спеціальному рівні: органи бюджетного контролю – Рахункова палата України, Міністерство фінансів України, Державна аудиторська служба України, Державна казначейська служба України, місцеві фінансові органи, головні розпорядники бюджетних коштів; правоохоронні та антикорупційні органи – Національна поліція, Державне бюро розслідувань, Національне антикорупційне бюро України, Бюро економічної безпеки України, Служба безпеки України, податкова міліція (до початку діяльності Бюро економічної безпеки України), Національне агентство з питань запобігання корупції, прокуратура; суди – загальні та адміністративні; громадськість [3, с. 376].

На нашу думку, саме таку систему суб'єктів слід взяти за основу під час дослідження діяльності підрозділів Національної поліції як суб'єктів протидії порушенням бюджетного законодавства. При цьому необхідно врахувати, що з 24 листопада 2021 року Бюро економічної безпеки України розпочало виконання функцій та завдань щодо протидії порушенням бюджетного законодавства (відповідно до розпорядження Кабінетом Міністрів України від 24.11.2021 р. № 1493-р «Про початок діяльності Бюро економічної безпеки» [5]), а підрозділи податкової міліції перестали функціонувати.

Відповідно до запропонованої класифікації Національна поліція належать до групи правоохоронних та антикорупційних органів, які на спеціальному рівні у взаємодії з іншими суб'єктами протидіють порушенням бюджетного законодавства. У статті 23 Закону України «Про Національну поліцію» серед основних повноважень поліції визначено здійснення профілактики правопорушень, оперативно-розшукової діяльності та досудового розслідування кримінальних правопорушень у межах підслідності. Щодо протидії порушенням бюджетного законодавства, то до підслідності Національної поліції віднесено розслідування частини діянь, передбачених у статті 191 Кримінального кодексу України «Привласнення, розтрата майна або заволодіння ним шляхом зловживання службовим становищем» (в певних випадках розслідування здійснюють детективи Бюро економічної безпеки України, Державного бюро розслідувань чи Національного антикорупційного бюро України) [6]. Протидіючи вчиненню таких кримінальних правопорушень, а також іншим проявам бюджетної деліктності, Національна поліція:

- здійснює превентивну та профілактичну діяльність, спрямовану на запобігання вчиненню правопорушень;
- виявляє причини та умови, що сприяють вчиненню кримінальних та адміністративних правопорушень, вживає у межах своєї компетенції заходів для їх усунення;
- вживає заходів з метою виявлення кримінальних, адміністративних правопорушень; припиняє виявлені кримінальні та адміністративні правопорушення;
- вживає заходів, спрямованих на усунення загроз життю та здоров'ю фізичних осіб і публічній безпеці, що виникли внаслідок учинення кримінального, адміністративного правопорушення;
- здійснює своєчасне реагування на заяви та повідомлення про кримінальні, адміністративні правопорушення або події;
- здійснює досудове розслідування кримінальних правопорушень;
- здійснює оперативно-розшукову діяльність відповідно до закону [7] тощо.

У більшості випадків привласнення, розтрата бюджетних коштів або заволодіння ними шляхом зловживання службовим становищем (ст. 191 КК України) здійснюються членами організованих груп та злочинних організацій. У довоєнному Плані основних заходів Національної поліції України на 2022 рік було відзначено, що за 11 місяців 2021 року припинено діяльність 464 організованих груп і злочинних організацій, що на 36% більше аналогічного показника 2020 року, а щодо таких груп і організацій, причетних до розкрадання бюджетних коштів – показники зросли у 1,8 разів [8]. Протидія організованій злочинності залишалася пріоритетом й у 2023 році як одним із важливих напрямків діяльності поліції в умовах воєнного стану [9].

Серед прикладів ефективної роботи підрозділів поліції щодо протидії розкраданню бюджетних коштів у 2023–2024 роках є повідомлення слідчими слідчого управління поліції Вінницької області (за оперативного супроводу у тому числі й Управління стратегічних розслідувань у Вінницькій області Департаменту стратегічних розслідувань Національної поліції України) про підозру учасникам організованої злочинної групи, яке очолив заступник мера одного з міст Вінниччини. Заступник міського голови одного з населених пунктів Вінницької області у квітні 2023 року створив організовану групу з метою заволодіння бюджетними коштами, виділеними на проведення будівельних робіт у закладах освіти. До складу угруповання також входили директор комунальної установи з обслуговування закладів освіти, головний бухгалтер цієї ж установи та приватний підприємець. Фігуранти забезпечували укладення договорів з підставним ФОП із

завищенням ціни матеріалів та складала акти приймання виконаних робіт, які фактично не проводились. До офіційних документів вносили завідомо неправдиві відомості. Потім перераховували бюджетні кошти з казначейського рахунку комунальної установи на банківський рахунок ФОП. Готівку знімали та розподіляли між учасниками. Відтак упродовж квітня – серпня зловмисники заволоділи бюджетними коштами на понад 1,5 мільйона гривень [10]. В іншому випадку слідчі Вишгородського управління поліції Київщини за фактом заволодіння чужим майном шляхом зловживання службовою особою своїм службовим становищем, вчиненого в умовах воєнного стану, та складання службовою особою завідомо неправдивих відомостей, направили обвинувальний акт до суду (ч. 4 ст. 191, ч. 1 ст. 366 Кримінального кодексу України). Правоохоронці встановили, що між органом місцевого самоврядування та будівельною компанією був укладений договір щодо проведення ремонтних робіт одного з укриттів на території Вишгородського району. Керівник підприємства вирішив завищити вартість витрат на виконання робіт та зазначив неправдиві відомості в офіційній документації. Внаслідок злочинних дій органу місцевого самоврядування завдано матеріального збитку на суму майже 100 тисяч гривень [11].

Розслідування цих злочинів здійснювали слідчі підрозділи Національної поліції України. У розділах II та III Положення про слідчі підрозділи Національної поліції України (затверджене наказом МВС України від 06 липня 2017 року № 570 «Про організацію діяльності слідчих підрозділів Національної поліції України» [12]) визначено завдання та функції цих підрозділів, які вони виконують й під час розслідування привласнення, розтрата бюджетних коштів або заволодіння ними шляхом зловживання службовим становищем. Так до завдань належать: 1) захист особи, суспільства та держави від кримінальних правопорушень; 2) охорона прав, свобод та законних інтересів учасників кримінального провадження; 3) забезпечення швидкого, повного та неупередженого розслідування кримінальних правопорушень, віднесених до підслідності слідчих органів Національної поліції; 4) забезпечення відшкодування фізичним і юридичним особам шкоди, заподіяної кримінальними правопорушеннями; 5) виявлення причин і умов, які сприяють учиненню кримінальних правопорушень, і вжиття через відповідні органи заходів щодо їх усунення. Щодо завдань, які характеризують слідчі підрозділи як суб'єктів протидії порушенням бюджетного законодавства, то слід акцентувати на необхідності здійснювати захист суспільства та держави від кримінальних правопорушень, які посягають на бюджетні правовідносини. Адже розкрадання бюджетних коштів негативно впливає як на бюджетну систему загалом, так і органи публічної влади – розпорядників бюджетних коштів та їх спроможності виконувати свої функції, а в кінцевому результаті – на суспільство через зменшення можливостей отримання відповідних послуг від держави й органів місцевого самоврядування. Важливим є й завдання забезпечити відшкодування шкоди, заподіяної кримінальними правопорушеннями бюджетам різних рівнів. Воно повинно бути актуальним у всіх випадках розслідування привласнення, розтрата бюджетних коштів або заволодіння ними шляхом зловживання службовим становищем.

Завдання щодо профілактики кримінально-караних порушень бюджетного законодавства слідчі підрозділи реалізують шляхом і власних дій, і узгодженої діяльності з іншими суб'єктами протидії бюджетній деліктності. Так, слідчі зобов'язані виявляти причини і умови, які сприяють учиненню кримінально-караних порушень бюджетного законодавства, а виявивши їх надіслати відповідним суб'єктам вимоги щодо їх усунення.

Процесуальні завдання щодо охорони прав, свобод

та законних інтересів учасників кримінального провадження, а також забезпечення швидкого, повного та неупередженого розслідування кримінальних правопорушень у цій категорії проваджень реалізуються відповідно до загальних засад кримінального процесу.

Серед нормативно-закріплених функцій слідчих підрозділів, виконання яких під час досудового розслідування привласнення, розтрата бюджетних коштів або заволодіння ними, розкриває зміст та особливості діяльності цих підрозділів як суб'єктів системи протидії порушенням бюджетного законодавства слід виокремити:

1) усебічне, повне і неупереджене дослідження обставин кримінального провадження, виявлення як тих обставин, що викривають, так і тих, що виправдовують підозрюваного, обвинуваченого, а також обставин, що пом'якшують чи обтяжують його покарання, надання їм належної правової оцінки та забезпечення прийняття законних і неупереджених процесуальних рішень;

2) аналіз слідчої практики, організації і результатів діяльності слідчих, унесення на основі цього в установленому порядку пропозицій щодо підвищення ефективності функціонування слідчих підрозділів, забезпечення правопорядку, посилення боротьби зі злочинністю, інформування населення із зазначених питань через засоби масової інформації;

3) організація взаємодії слідчих підрозділів з Офісом Генерального прокурора, регіональними, місцевими прокуратурами, зокрема прокурорами, які здійснюють нагляд за додержанням законів під час проведення досудового розслідування у формі процесуального керівництва досудовим розслідуванням, органами та підрозділами, що здійснюють оперативно-розшукову і судово-експертну діяльність;

4) вивчення практики застосування слідчими норм права і розроблення пропозицій щодо вдосконалення законодавства України.

Виконання цих завдань та функцій щодо розслідування розкрадання бюджетних коштів обумовлюють віднесення слідчих підрозділів як невід'ємної частини Національної поліції до суб'єктів протидії порушенням бюджетного законодавства.

Крім розслідування уже вчинених кримінальних правопорушень Національна поліція здійснює заходи профілактики та припинення порушень бюджетного законодавства, а також оперативно-розшукову діяльність. Найбільшим обсягом повноважень як суб'єкта оперативно-розшукової діяльності у сфері протидії порушенням бюджетного законодавства нормативно-правові акти наділяють підрозділи Департаменту стратегічних розслідувань. У затвердженому наказом Національної поліції України № 1077 від 23 жовтня 2019 року Положенні про Департамент стратегічних розслідувань Національної поліції визначено, що підрозділи цього Департаменту протидіють корупції серед посадових осіб, на яких поширюється дія Закону України «Про запобігання корупції», вживають заходів з метою виявлення корупційних правопорушень і правопорушень, пов'язаних з корупцією, та їх припинення відповідно до законодавства України; здійснюють виявлення, припинення і запобігання незаконної діяльності суспільно небезпечних організованих груп і злочинних організацій, у тому числі в органах державної влади та місцевого самоврядування, які впливають на криміногенну ситуацію в державі та в окремих її регіонах; здійснюють оперативно-розшукову діяльність, спрямовану на здобуття інформації про криміногенні процеси в злочинному середовищі, пов'язані з протиправною діяльністю окремих осіб та злочинних угруповань, схеми легалізації (відмивання) доходів, одержаних злочинним шляхом тощо [13]. Значна частина цієї роботи спрямована на протидію порушенням бюджетного законодавства, адже у багатьох випадках і корупційні діяння, і діяльність організованих груп та злочинних організацій, і відмивання дохо-

дів, одержаних злочинним шляхом, пов'язані з протиправним використанням бюджетних коштів. Про це свідчать й результати роботи підрозділів Департаменту стратегічних розслідувань. У 2023 році за матеріалами співробітників цього Департаменту до суду скеровано 226 кримінальних проваджень щодо організованих груп та злочинних організацій, серед яких 30 кримінальних проваджень щодо організованих груп, яким інкримінують розкрадання бюджетних коштів [14].

Висновки. У системі суб'єктів протидії порушенням бюджетного законодавства Національна поліція належать

до групи правоохоронних та антикорупційних органів, які на спеціальному рівні здійснюють функції щодо профілактики, припинення, проведення оперативних заходів, розслідування кримінальних правопорушень у бюджетній сфері, віднесених до підслідності поліції. Проведення цих заходів характеризується не лише попереджувальним впливом на умови та причини такого делікту як привласнення, розтрата бюджетних коштів або заволодіння ними шляхом зловживання службовим становищем, але й сприяють усуненню детермінант інших порушень бюджетного законодавства.

ЛІТЕРАТУРА

1. Про затвердження плану пріоритетних дій Уряду на 2024 рік: розпорядження Кабінету Міністрів України від 16 лютого 2024 р. № 137-р. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/137-2024-%D1%80#Text>.
2. Про затвердження плану заходів з реалізації Стратегії боротьби з організованою злочинністю : розпорядження Кабінету Міністрів України від 27 вересня 2022 р. № 850-р. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/850-2022-%D1%80#Text>.
3. Назар Ю.С. Протидія порушенням бюджетного законодавства: монографія. Львів: СПОЛОМ, 2021. 453 с.
4. Герман О. В. Адміністративно-правове забезпечення взаємодії суб'єктів протидії порушенням бюджетного законодавства : дис... д-ра філософ. : 12.00.07. Львів, 2021. 206 с.
5. Про початок діяльності Бюро економічної безпеки : розпорядження Кабінету Міністрів України від 24 листопада 2021 р. № 1493-р. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1493-2021-%D1%80#Text>.
6. Кримінальний кодекс України від 05 квітня 2001 р. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2341-14#Text>.
7. Про Національну поліцію : Закон України від 2 липня 2015 р. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/580-19#Text>.
8. План основних заходів Національної поліції України на 2022 рік. URL : https://media-www.npu.gov.ua/npu-pre-prod/sites/1/Docs/Dialnist/plzny_zahodiv/Plan_osnov_zahodiv_NPU_2022.pdf.
9. Звіт Національної поліції України про результати роботи у 2022 році. URL : <https://media-www.npu.gov.ua/npu-pre-prod/sites.pdf>.
10. Привласнили 1,5 мільйона гривень бюджетних коштів: слідчі поліції повідомили про підозру учасникам ОЗГ, яке очолив заступник мера одного з міст Вінниччини. URL : <https://www.npu.gov.ua/news/pryvasnyly-15-miliona-hryven-biudzhetykh-koshtiv-slidchi-politsii-rovodomuly-pro-pidozru-uchasnykam-ozgh-iake-ocholyv-zastupnyk-mera-odnogo-z-mist-vinnychyny>.
11. Поліцейські Київщини скерували до суду обвинувальний акт відносно директора підприємства за заволодіння бюджетними коштами. URL : <https://www.npu.gov.ua/news/politseiski-kyivshchyny-skeruvaly-do-sudu-obvynuvalnyy-akt-vidnosno-dyrektora-pidpriemstva-za-zavolodinnia-biudzhetyhnyh-koshtamy>.
12. Про організацію діяльності слідчих підрозділів Національної поліції України : наказ МВС України від 06 липня 2017 р. № 570. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0918-17#Text>.
13. Про затвердження Положення про Департамент стратегічних розслідувань Національної поліції України : наказ Національної поліції України від 23 жовтня 2019 р. № 1077. URL : <http://tranzit.ltd.ua/nakaz/files/pdf>.
14. Упродовж минулого року за матеріалами співробітників ДСР направлено до суду 226 кримінальних проваджень щодо організованих злочинних груп. URL : <https://www.npu.gov.ua/news/uprodovzh-mynuloho-roku-za-materialamy-spivrobitnykiv-dsr-napravleno-do-sudu-226-kryminalnykh-provadzhen-shchodo-orhanizovanykh-zlochynnykh-hrup>.