

УДК 342.9; 347.73:336.1
DOI <https://doi.org/10.32782/chern.v6.2023.16>

І. М. Брегін
*ад'юнкт кафедри адміністративного права та адміністративного процесу
Львівського державного університету внутрішніх справ
orcid.org/0009-0003-5210-6050*

ВЗАЄМОДІЯ НАЦІОНАЛЬНОЇ ПОЛІЦІЇ УКРАЇНИ З ДЕРЖАВНОЮ АУДИТОРСЬКОЮ СЛУЖБОЮ УКРАЇНИ У ПРОТИДІЇ ПОРУШЕННЯМ БЮДЖЕТНОГО ЗАКОНОДАВСТВА

У статті проаналізовано нормативно-правові акти та окремі теоретичні аспекти взаємодії Національної поліції України з Державною аудиторською службою України у протидії порушенням бюджетного законодавства. Відзначено, що протидія порушенням бюджетного законодавства розглядається як складна управлінська система, елементи якої, з одного боку, є цілісними відносно самостійними утвореннями з відокремленими функціями, а з іншого – повинні взаємодіяти між собою та із зовнішнім середовищем.

Органи Державної аудиторської служби України та підрозділи Національної поліції України протидіють порушенням бюджетного законодавства за допомогою закріплених у нормативно-правових актах форм і методів, які різняться між собою. Однак, спільний об'єкт протидії – бюджетна деліктність зумовлює необхідність їх взаємодії на теоретичному рівні, а законодавчі норми є підставою для впровадження практичних аспектів узгодженої діяльності та взаємодопомоги цих суб'єктів. Норми, які визначають загальні засади та окремі механізми взаємодії Держаудитслужби та Національної поліції, містяться як у законах, так і підзаконних нормативно-правових актах.

Серед останніх виокремлюється спільний наказ Головного контрольно-ревізійного управління, Міністерства внутрішніх справ, Служби безпеки України, Генеральної прокуратури від 19 жовтня 2006 року № 346/1025/685/53 «Про затвердження Порядку взаємодії органів державної контрольно-ревізійної служби, органів прокуратури, внутрішніх справ, Служби безпеки України», який і за змістом, і за підставами прийняття, і за регулюючим впливом на суспільні відносини є таким, що не відповідає реаліям сьогодення. Підтримано думки науковців щодо доцільності скасування цього нормативно-правового акту, а порядок взаємодії кожного із правоохоронних органів, у тому числі й Національної поліції, та Держаудитслужби запропоновано закріпити на рівні двосторонніх адміністративних договорів про взаємодію.

Ключові слова: взаємодія, протидія порушенням бюджетного законодавства, Національна поліція України, Державна аудиторська служба України.

Bregin I. M. THE INTERACTION OF THE NATIONAL POLICE OF UKRAINE WITH THE STATE AUDIT SERVICE OF UKRAINE IN AGAINST VIOLATIONS OF BUDGET LEGISLATION

The article analyzes normative legal acts and certain theoretical aspects of the interaction of the National Police of Ukraine with the State Audit Service of Ukraine in combating violations of budget legislation. It is noted that countering violations of budget legislation is considered as a complex management system, the elements of which, on the one hand, are integral relatively independent entities with separate functions, and on the other hand, they must interact with each other and with the external environment.

The bodies of the State Audit Service of Ukraine and units of the National Police of Ukraine counteract violations of budget legislation with the help of forms and methods fixed in normative legal acts, which differ among themselves. However, the common object of countermeasures – budgetary delict causes the need for their interaction at the theoretical level, and legislative norms are the basis for the implementation of practical aspects of coordinated activity and mutual assistance of these subjects. Norms that determine the general principles and separate mechanisms of interaction between the State Audit Service and the National Police are contained both in laws and by-laws.

Among the latter, the joint order of the Main Control and Audit Department, the Ministry of Internal Affairs, the Security Service of Ukraine, and the General Prosecutor's Office dated October 19, 2006 No. 346/1025/685/53 "On approval of the Procedure for the interaction of the bodies of the state control and audit service, the prosecutor's office, internal affairs, Security Service of Ukraine", which both in terms of content and grounds for adoption, and in terms of regulatory influence on social relations, is such that it does not correspond to the realities of today. We support the opinions of scientists regarding the expediency of canceling this normative legal act, and we suggest that the procedure for interaction between each of the law enforcement agencies, including the National Police and the State Audit Service, be fixed at the level of bilateral administrative agreements on interaction.

Key words: interaction, countermeasures against violations of budget legislation, National Police of Ukraine, State Audit Service of Ukraine.

Постановка проблеми. Питання наявності, ефективності та правового забезпечення взаємодії підрозділів Національної поліції з іншими суб'єктами протидії деліктності були та залишаються важливими для функціонування системи органів правопорядку. Повномасштабна військова агресія росії та запровадження воєнного стану лише їх актуалізували. Так, у Комплексному стратегіч-

ному плані реформування органів правопорядку як частини сектору безпеки і оборони України на 2023–2027 роки (схвалений указом Президента України від 11 травня 2023 року № 273/2023) [1] відзначено, що органи правопорядку, у тому числі й Національна поліція України, в ході збройної агресії Російської Федерації проти України зіштовхнулись з проблеми, що вплинули на

здатність органів правопорядку ефективно виконувати свої функції із забезпечення національної безпеки України в низці аспектів. Водночас у суспільства зберігся чіткий запит на рішучі та позитивні зміни у правоохоронній сфері після перемоги України. При цьому серед основних пріоритетів реформування органів правопорядку визначено покращення взаємодії цих органів між собою та зі складовими сектору безпеки і оборони, а серед напрямів реформування передбачено: посилення системної взаємодії з інститутами громадянського суспільства у сфері протидії злочинності; удосконалення механізмів та розвиток міжвідомчої координації у сфері кримінальної юстиції; удосконалення координації діяльності та взаємодії органів правопорядку на основі системності й процесуальної економії зі збереженням гарантій дотримання прав людини тощо [1].

Конкретні заходи з реалізація цих напрямів реформування повинні враховувати й необхідність удосконалення механізмів взаємодії органів правопорядку з іншими суб'єктами протидії порушенням бюджетного законодавства. У системі цих суб'єктів значну роль відіграють органи Державної аудиторської служби України (далі Держаудитслужба), частина результатів діяльності яких зумовлена взаємодією з поліцією та іншими правоохоронними органами. Упродовж січня вересня 2023 року загальна сума виявлених Держаудитслужбою фінансових порушень, що призвели до втрат фінансових і матеріальних ресурсів, становить понад 209,2 млрд грн, з них коштів бюджетів усіх рівнів та бюджетних установ – більш як 42,3 млрд грн. За результатами заходів до правоохоронних органів у звітному періоді передано 803 матеріали ревізій та перевірок зі свого боку, правоохоронними органами у січні – вересні 2023 року за матеріалами проведених заходів розпочато 344 досудових розслідування та 11 досудових розслідувань – за результатами участі у перевірках правоохоронних органів [2].

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Окремі аспекти взаємодії суб'єктів протидії порушенням бюджетного законодавства, у тому числі й взаємодії Національної поліції України з органами бюджетного контролю були предметом досліджень О.В. Герман, Е.С. Дмитренко, А.Й. Іванського, Ю.С. Назара, І.Я. Петрика, І.М. Проць, Р.М. Сиймовського, М.В. Шевчука та інших науковців. Проте наукового аналізу проблем узгодженої діяльності Національної поліції та Державної аудиторської служби у сфері протидії бюджетним деліктам, з урахуванням новел законодавства та сучасної правозастосовної практики, здійснено не було.

Метою цієї статті є дослідження взаємодії підрозділів Національної поліції з органами Державної аудиторської служби у протидії порушенням

бюджетного законодавства та надання пропозицій щодо вдосконалення механізмів та правового забезпечення такої взаємодії.

Виклад основного матеріалу. Протидія порушенням бюджетного законодавства розглядається як складна управлінська система, елементи якої, з одного боку, є цілісними відносно самостійними утвореннями з відокремленими функціями, а з іншого – повинні взаємодіяти між собою та із зовнішнім середовищем. Саме відносини взаємодії дозволяють вести мову не про функціонування окремих елементів, а про системність впливу на певні соціальні явища у нашому випадку бюджетну деліктність. Такий вплив здійснюють суб'єкти, наділені правовими нормами повноваженнями щодо профілактики, припинення, розслідування порушень бюджетного законодавства, а також притягнення до юридичної відповідальності фізичних та юридичних осіб, які вчинили бюджетні делікти. Нормативно-правові акти закріплюють такі повноваження за сукупністю, як правило, державно-владних суб'єктів, серед яких основні функції виконують органи бюджетного контролю та правоохоронні органи. Діяльність Державної аудиторської служби та інших суб'єктів бюджетного контролю спрямована на протидію бюджетним деліктам, покарання за які передбачені фінансово-правовими та адміністративно-правовими нормами, що, як відзначає І. Я. Петрик, зумовлює вибір ними відповідного правового інструментарію під час протидії порушенням бюджетного законодавства застосування заходів впливу фінансово-правового характеру та заходів адміністративної відповідальності. Діяльність ж правоохоронних органів однаковою мірою спрямована як на протидію кримінальним, так й адміністративним (зокрема, пов'язаним з корупцією у бюджетній сфері) правопорушенням, і лише частково – фінансовим. Однак, спільний об'єкт впливу бюджетна деліктність зумовлює необхідність їх взаємодії, незважаючи на використання органами бюджетного контролю та правоохоронними органами різних методів та форм протидії порушенням бюджетного законодавства, закріплених у різних галузях права [3, с. 195].

На законодавчому рівні правовий статус Держаудитслужби як суб'єкта протидії порушенням бюджетного законодавства закріплений, передусім, у нормах Закону України «Про основні засади здійснення державного фінансового контролю в Україні». Відповідно до статті 2 цього закону серед головних завдань органу державного фінансового контролю (Держаудитслужби) є здійснення державного фінансового контролю за правильністю визначення потреби в бюджетних коштах та взяттям зобов'язань, ефективним використанням коштів, а також за дотриманням бюджетного зако-

нодавства суб'єктами публічної адміністрації та іншими установами відповідно до законодавства. А у статті 8, крім деталізації цього завдання шляхом закріплення відповідних контрольних функцій, передбачено, що орган державного фінансового контролю розробляє пропозиції щодо усунення виявлених недоліків і порушень та запобігання їм у подальшому. Механізми реалізації усієї сукупності законодавчо визначених функцій закріплені в окремих підзаконних нормативно-правових актів Положенні про Державну аудиторську службу України, затвердженому постановою Кабінету Міністрів України від 3 лютого 2016 р. № 43 [4], Порядку оформлення Держаудитслужбою та її міжрегіональними територіальними органами матеріалів про адміністративні правопорушення, затвердженому наказом Державної аудиторської служби України від 01 грудня 2016 року № 168 [5] та інших. При цьому, якщо у Положенні про Державну аудиторську службу України зазначено лише, що Держаудитслужба застосовує заходи впливу за порушення бюджетного законодавства, накладає адміністративні стягнення на осіб, винних у порушенні законодавства, а також передає в установленому порядку правоохоронним органам матеріали за результатами державного фінансового контролю у разі встановлення порушень законодавства, за які передбачено кримінальну відповідальність або які містять ознаки корупційних діянь, то в останньому наказі визначаються особливості адміністративно-юрисдикційної діяльності у випадку виявлення бюджетних деліктів, у тому числі й складання протоколів про адміністративне правопорушення, передбачене статтею 164-12 КУпАП «Порушення бюджетного законодавства».

Повноваження Національної поліції щодо протидії порушенням бюджетного законодавства також визначені як на законодавчому, так і підзаконному рівнях. Відповідно до статті 23 Закону України «Про Національну поліцію» підрозділи поліції здійснюють: досудове розслідування кримінальних правопорушень у межах визначеної підслідності, оперативно-розшукову діяльність, превентивну та профілактичну діяльність, спрямовану на запобігання вчиненню правопорушень. Крім того, поліція 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. Однією із статей Кримінального кодексу України (далі КК України), досудове розслідування за якими здійснюють за загальним правилом підрозділи поліції є стаття 191 КК України «Привласнення, розтрата майна або заволодіння ним

шляхом зловживання службовим становищем» (в окремих випадках здійснюють детективи органів Бюро економічної безпеки України чи Національного антикорупційного бюро України). Предметом цього злочину у багатьох випадках виступають бюджетні кошти.

Очевидно, що повноваження поліції не обмежуються лише досудовим розслідуванням кримінально караного порушення бюджетного законодавства відповідні підрозділи Національної поліції здійснюють й оперативно-розшукову діяльність, й припинення цих кримінальних правопорушень, й їх профілактику. Щодо останніх функцій, то найбільш активно їх виконують підрозділи Департаменту стратегічних розслідувань. Згідно з положенням про цей Департамент Національної поліції (затверджене наказом Національної поліції України № 1077 від 23 жовтня 2019 року [6]) відповідні підрозділи 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; протидію 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 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. Очевидно, що значна частина роботи щодо виконання цих функцій відбувається шляхом протидії злочинності у бюджетній сфері.

Підставою як для досудового розслідування, так і для проведення оперативно-розшукових заходів можуть бути відомості, отримані від органів Держаудитслужби у порядку інформаційної взаємодії. У статті 7 Закону України «Про основні засади здійснення державного фінансового контролю в Україні» задекларовано, що орган державного фінансового контролю координує свою діяльність з органами місцевого самоврядування та органами виконавчої влади, іншими контролюючими органами, а також із органами Національної поліції України. При цьому у частині 2 цієї статті обов'язок надавати відомості про обставини, що можуть свідчити про вчинення кримінального правопорушення, закріплений лише щодо Бюро економічної безпеки України. Однак, аналіз інших норм цього закону дозволяє стверджувати про певні обов'язкові інформаційні та органі-

заційні відносини й з іншими правоохоронними органами, у тому числі й Національною поліцією. Відповідно до приписів статей 8, 11 та 12 Закону України «Про основні засади здійснення державного фінансового контролю в Україні»: звернення, отримані органом державного фінансового контролю, в яких повідомляється про крадіжки, розтрати, недостачі, інші правопорушення, негайно пересилаються правоохоронним органам для прийняття рішення згідно з законодавством; позапланова виїзна ревізія проводиться органами фінансового контролю у разі надходження доручення щодо проведення ревізії, у тому числі й від Національної поліції України, в якому містяться факти, що свідчать про порушення підконтрольними установами законів України; працівники органу державного фінансового контролю зобов'язані у випадках виявлення зловживань і порушень чинного законодавства передавати правоохоронним органам матеріали ревізій, а також повідомляти про виявлені зловживання і порушення державним органам і органам, уповноваженим управляти державним майном; при вилученні документів у зв'язку з їх підробкою або виявленніми зловживаннями працівник органу державного фінансового контролю зобов'язаний негайно повідомити про це правоохоронні органи.

Крім того, слід відзначити й певні недоліки нормопроекування у цьому законодавчому акті. Як бачимо і загальні засади, і конкретні випадки взаємодії Держаудитслужби з правоохоронними органами закріплюються в різних статтях Закону України «Про основні засади здійснення державного фінансового контролю в Україні». При цьому у ньому присутня й стаття 14 «Взаємовідносини органу державного фінансового контролю з правоохоронними органами», в якій не лише не здійснено узагальнення наведених вище приписів та не визначено зміст взаємовідносин, але й зведено взаємовідносини Держаудитслужби з правоохоронними органами до сприяння останніми службовим особам органу державного фінансового контролю та зобов'язано органи Національної поліції вжити заходів для припинення протидії виконанню обов'язків працівників Держаудитслужби, забезпечити нормальне проведення ревізії, охорону працівників органу державного фінансового контролю, документів та матеріалів, що перевіряються, а також вжити заходів для притягнення винних осіб до встановленої законом відповідальності.

На підзаконному нормативно-правовому рівні взаємодія Національної поліції з Держаудитслужбою у протидії порушенням бюджетного законодавства окремого правового регулювання не отримала. Для взаємовідносин ці суб'єкти використовують, передусім, норми спільного наказу Головного контрольно-ревізійного управління,

Міністерства внутрішніх справ, Служби безпеки України, Генеральної прокуратури від 19 жовтня 2006 року № 346/1025/685/53 «Про затвердження Порядку взаємодії органів державної контрольно-ревізійної служби, органів прокуратури, внутрішніх справ, Служби безпеки України» [7] (далі Порядок). У п. 1.1 Порядку відзначено, що цей нормативно-правовий акт спрямований на забезпечення ефективної взаємодії між органами Держаудитслужби (у тексті вжито поняття органи державної контрольно-ревізійної служби) та правоохоронними органами (у тексті до них віднесено органи прокуратури, внутрішніх справ і Служби безпеки України) з питань розгляду звернень правоохоронних органів, призначення, організації та проведення ревізій за ними, передачі їм матеріалів ревізій за власною ініціативою органів Держаудитслужби, зворотного інформування про результати розгляду переданих матеріалів, виділення спеціалістів органів Держаудитслужби, інших питань, що мають місце при виконанні органами Держаудитслужби та правоохоронними органами покладених на них завдань. Крім загальних положень, в яких визначаються нормативно-правові акти, які стали підставою для прийняття Порядку, та пояснення окремих термінів, Порядок містить механізм призначення і організації органами Держаудитслужби ревізій за зверненнями правоохоронних органів, процедуру виділення спеціаліста для участі у перевірках, що проводяться правоохоронними органами, особливості підписання, розгляду та направлення звернень правоохоронних органів та органів Держаудитслужби, а також як здійснюється взаємне інформування цих державних органів.

У наукових працях останніх років хоча й відзначали позитивний вплив нормативно-правового закріплення механізму взаємодії правоохоронних органів та органів фінансового контролю, що було здійснено за допомогою цього Порядку, однак у більшості автори наголошували на недоліках його дії у сучасних умовах (розроблення Порядку на основі законів, які або втратили чинність, або були докорінно змінені [3, с. 195], без внесення відповідних доповнень до його тексту; окремі приписи Порядку не базуються на чинних нормах законів України [8, с. 364]; негативний вплив на правозастосовну практику, про що відзначається у судових рішеннях). При цьому пропонувалося розробити новий спільний наказ правоохоронних органів, які здійснюють протидію порушенням бюджетного законодавства, та Держаудитслужби про їх взаємодію або ж закріпити основні засади взаємодії правоохоронних органів та органів бюджетного контролю на законодавчому рівні [3, с. 197]. Підтримуючи необхідність приведення підзаконних актів у відповідність з реаліями сучасного становища держави та нормами вищих

за юридичною силою нормативно-правових актів, вважаємо за доцільне скасувати спільний наказ Головного контрольно-ревізійного управління, Міністерства внутрішніх справ, Служби безпеки України, Генеральної прокуратури від 19 жовтня 2006 року № 346/1025/685/53 «Про затвердження Порядку взаємодії органів державної контрольно-ревізійної служби, органів прокуратури, внутрішніх справ, Служби безпеки України». Механізми ж взаємодії кожного із правоохоронних органів та Держаудитслужби доцільно закріпити на рівні двосторонніх адміністративних договорів про взаємодію, у яких враховувались би особливості функціонування кожного із правоохоронних органів, у тому числі й підрозділів Національної поліції.

Висновки. Органи Державної аудиторської служби України та підрозділи Національної поліції України протидіють порушенням бюджетного законодавства, використовуючи закріплені у нормативно-правових актах форми і методи, які різняться між собою. Однак, спільний об'єкт протидії – бюджетна деліктність зумовлює необхідність їх взаємодії на теоретичному рівні, а законодавчі норми є підставою для впровадження практичних аспектів узгодженої діяльності та взаємодопомоги цих суб'єктів. Норми, які визначають загальні засади та окремі механізми взаємодії Держаудитслужби та Національної поліції, містяться як у законах, так і підзаконних нормативно-правових актах.

Серед останніх виокремлюється спільний наказ Головного контрольно-ревізійного управління, Міністерства внутрішніх справ, Служби безпеки України, Генеральної прокуратури від 19 жовтня 2006 року № 346/1025/685/53 «Про затвердження Порядку взаємодії органів державної контрольно-ревізійної служби, органів прокуратури, внутрішніх справ, Служби безпеки України», який і за змістом, і за підставами прийняття, і за регулюючим впливом на суспільні відносини є таким, що не відповідає реаліям сьогодення. Підтримуємо думки науковців щодо доцільнос-

ті скасування цього нормативно-правового акту, а порядок взаємодії кожного із правоохоронних органів, у тому числі й Національної поліції, та Держаудитслужби пропонуємо закріпити на рівні двосторонніх адміністративних договорів про взаємодію.

Література

1. Про Комплексний стратегічний план реформування органів правопорядку як частини сектору безпеки і оборони України на 2023-2027 роки: указ Президента України від 11 травня 2023 року № 273/2023. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/273/2023#Text>.
2. Результати діяльності Держаудитслужби, її міжрегіональних територіальних органів за січень – вересень 2023 року. URL: <https://dasu.gov.ua/ua/plugins/userPages/3517>.
3. Петрик І. Я. Взаємодія правоохоронних органів з органами бюджетного контролю у протидії порушенням бюджетного законодавства. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2019. № 5. С. 194-197. URL: http://www.lsej.org.ua/5_2019/48.pdf.
4. Про затвердження Положення про Державну аудиторську службу України: постанова Кабінету Міністрів України від 3 лютого 2016 року № 43. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/43-2016-%D0%BF#n127>.
5. Порядок оформлення Держаудитслужбою та її міжрегіональними територіальними органами матеріалів про адміністративні правопорушення: наказ Державної аудиторської служби України від 01 грудня 2016 року № 168. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1674-16#Text>.
6. Про затвердження Положення про Департамент стратегічних розслідувань Національної поліції України: наказ Національної поліції України від 23 жовтня 2019 року № 1077. URL: <http://tranzit.ltd.ua/nakaz/files/pdf>.
7. Про затвердження Порядку взаємодії органів державної контрольно-ревізійної служби, органів прокуратури, внутрішніх справ, Служби безпеки України: Наказ Головного контрольно-ревізійного управління, Міністерства внутрішніх справ, Служби безпеки України, Генеральної прокуратури від 19 жовтня 2006 року № 346/1025/685/53. *Офіційний вісник України*. 2006. № 44. Ст. 2962.
8. Назар Ю.С. Протидія порушенням бюджетного законодавства: монографія. Львів: СПОЛЮМ, 2021. 453 с.