

ФІНАНСОВІ ПРАВОПОРУШЕННЯ В СИСТЕМІ ВИКОНАННЯ ДЕРЖАВНОГО БЮДЖЕТУ: ПРАВОВА ПРИРОДА ТА ЗАКОНОДАВЧІ ВИКЛИКИ

FINANCIAL VIOLATIONS IN THE STATE BUDGET EXECUTION SYSTEM: LEGAL NATURE AND LEGISLATIVE CHALLENGES

Бойко В. В.

Кандидат юридичних наук,
доцент кафедри публічного управління, адміністрування та права,
Національний університет «Полтавська політехніка імені Юрія Кондратюка»,
м. Полтава, Україна
ORCID: 0000-0002-9320-0671

Мирошніченко А. І.

Кандидат наук з державного управління,
доцент кафедри публічного управління, адміністрування та права,
Національний університет «Полтавська політехніка імені Юрія Кондратюка»,
м. Полтава, Україна
ORCID: 0009-0004-5984-4731

Valentina Boiko

Candidate of Juridical Sciences,
Associate Professor at the Department of Public administration and Law,
National University «Yuri Kondratyuk Poltava Polytechnic»,
Poltava, Ukraine

Alina Myroshnichenko

Candidate of Science in Public Administration,
Associate Professor at the Department of Public Administration and Law,
National University «Yuri Kondratyuk Poltava Polytechnic»,
Poltava, Ukraine

Стаття присвячена комплексному аналізу правової природи фінансових правопорушень у системі виконання державного бюджету України, з особливим акцентом на проблему неефективного використання бюджетних коштів. Актуальність дослідження зумовлена зростанням фінансових ризиків та загроз фінансовій безпеці держави в умовах воєнного стану, коли ефективне та законне використання публічних ресурсів набуває стратегічного значення. Значна увага приділяється проблемі законодавчих прогалин, що ускладнюють належний контроль і відповідальність за бюджетні порушення. Водночас в статті підкреслюється потреба у подальшому дослідженні даної теми та розробці дієвих кроків та рекомендацій для вдосконалення законодавства. Результати дослідження показують, що чинне законодавство зосереджене переважно на покаранні формальних порушень бюджетного процесу, тоді як значні фінансові втрати виникають унаслідок дій або бездіяльності, що не порушують прямих заборон, але призводять до недосягнення запланованих результатів. Аналіз даних за 2022–2024 роки засвідчив суттєве зростання обсягів неефективного управління коштами та майном, яке у 2024 році становило понад 94% усіх виявлених порушень. Відсутність чіткого нормативного визначення та критеріїв оцінки ефективності використання коштів створює правову невизначеність і унеможливує притягнення винних осіб до відповідальності. У статті обґрунтовано доцільність внесення змін до Бюджетного кодексу України, Кримінального кодексу України та Кодексу України про адміністративні правопорушення з метою закріплення поняття «неефективне використання бюджетних коштів» як окремого виду правопорушення, визначення його форм та критеріїв оцінки, а також запровадження відповідальності залежно від розміру завданих збитків. Автори пропонують законодавчо встановити обов'язковість виконання рекомендацій Рахункової палати, що дозволить підвищити результативність фінансового контролю та запобігти значним втратам державних ресурсів. Реалізація запропонованих заходів сприятиме зміцненню фінансової дисципліни, підвищенню прозорості та підзвітності у сфері публічних фінансів і забезпеченню фінансової безпеки держави в умовах воєнного та післявоєнного відновлення.

Ключові слова: фінансові правопорушення; державний бюджет; неефективне використання коштів; бюджетний контроль; фінансова безпека; правова відповідальність; Рахункова палата України; бюджетне законодавство.

The article is devoted to a comprehensive analysis of the legal nature of financial offences in the system of execution of the state budget of Ukraine, with a particular focus on the problem of inefficient use of budget funds. The relevance of the study is due to the growth of financial risks and threats to the financial security of the state in conditions of martial law, when the effective and lawful use of public resources becomes of strategic importance. Considerable attention is paid to the problem of legislative gaps that complicate proper control and accountability for budget violations. At the same time, the article emphasizes the need for further research on this topic and the development of effective steps and recommendations for improving legislation. The results of the study show that current legislation focuses primarily on punishing formal violations of the budget process, while significant financial losses arise from actions or inaction that do not violate direct prohibitions but lead to the failure to achieve planned results. An analysis of data for 2022–2024 showed a significant increase in the volume of inefficient management of funds and property, which in 2024 accounted for more than 94% of all identified violations. The lack of a clear regulatory definition and criteria for assessing the effectiveness of the use of funds creates legal uncertainty and makes it impossible to hold those responsible accountable. The article justifies the advisability of amending the Budget Code of Ukraine, the Criminal Code of Ukraine, and the Code of Ukraine on Administrative Offenses in order to establish the concept of “inefficient use of budget funds” as a separate type of offense, define its forms and evaluation criteria, and introduce liability depending on the amount of damage caused. The authors propose to establish by law the mandatory implementation of the recommendations of the Accounting Chamber, which will increase the effectiveness of financial control and prevent significant losses of state resources. The implementation of the proposed measures will contribute to strengthening financial discipline, increasing transparency and accountability in the field of public finance, and ensuring the financial security of the state in the context of military and post-war recovery.

Key words: financial offences; state budget; inefficient use of funds; budgetary control; financial security; legal responsibility; Accounting Chamber of Ukraine; budgetary legislation.

ВСТУП

Фінансові правопорушення у сфері виконання державного бюджету становлять одну з найсуттєвіших загроз ефективному функціонуванню публічних фінансів та фінансовій безпеці держави. Їх правова природа зумовлює комплексність впливу на економічну стабільність, соціальну сферу та довіру до інститутів державної влади. У сучасних умовах воєнного стану в Україні актуальність дослідження цього питання зростає, оскільки ефективне та законне використання бюджетних коштів набуває стратегічного значення для забезпечення національної безпеки та підтримки соціально-економічної стабільності. Аналіз фінансових правопорушень потребує врахування не лише чинної нормативно-правової бази, але й практики її застосування, зокрема результатів фінансового контролю, аудиту та судової практики.

ОГЛЯД ЛІТЕРАТУРИ

Упродовж останніх років низка науковців детально досліджувала феномен фінансових правопорушень у системі виконання державного бюджету, зокрема: Назар Ю. сформулював теоретико-методологічну концепцію протидії бюджетним деліктам, налагодивши її класифікацію та пропозиції для правотворення [11, с. 242]; Герман О. у своїй дисертації запропонувала модель ефективної координації між органами бюджетного контролю, правоохоронними інституціями та судами [3]; Гетманець О. розкрила специфіку фінансово-правової відповідальності за бюджетні порушення, зазначивши особливості інституту «бюджетної» відповідальності [4];

Сікорська А. заклала фундамент понятійного апарату, окресливши поняття, типологію бюджетних правопорушень і види відповідальності [13]; Коломийчук Н. здійснила аналіз сутності і класифікацію бюджетних правопорушень, систематизувала основні проблеми відповідальності на різних стадіях бюджетного процесу й запропонувала шляхи їх вирішення [9]. Попри значну увагу науковців до проблематики фінансових правопорушень у сфері виконання державного бюджету, малодослідженим залишається питання їх правової природи в умовах сучасних законодавчих трансформацій та зростання викликів фінансовій безпеці держави.

МЕТА ТА ЗАВДАННЯ

Метою статті є комплексний аналіз правової природи фінансових правопорушень у системі виконання державного бюджету, виявлення основних законодавчих викликів та обґрунтування пропозицій, щодо удосконалення нормативно-правового регулювання і практики його застосування, з урахуванням міжнародних стандартів та сучасних умов функціонування публічних фінансів.

МЕТОДИ ДОСЛІДЖЕННЯ

Використано діалектичний метод для розкриття правової природи фінансових правопорушень у динаміці їх розвитку, системно-структурний підхід для аналізу взаємозв'язків між нормативними актами та інституційними механізмами фінансового контролю, порівняльно-правовий метод для зіставлення національної та міжнародної практики, а також формально-юридичний метод для дослідження змісту правових норм. Емпіричну

базу становлять статистичні дані Рахункової палати України та Державної аудиторської служби України.

РЕЗУЛЬТАТИ

У контексті дослідження фінансових правопорушень у сфері виконання державного бюджету однією з ключових проблем є визначення їхньої правової природи, що виявляється у переважній орієнтації чинного законодавства на застосування заходів відповідальності постфактум, тоді як питання запобігання таким діям залишаються недостатньо врегульованими. Так, Бюджетний кодекс України дає чітке визначення бюджетного правопорушення як недотримання учасником бюджетного процесу встановленого цим Кодексом та іншими нормативно-правовими актами порядку складання, розгляду, затвердження, внесення змін, виконання бюджету чи звіту про виконання бюджету [2]. Водночас система відповідальності за такі правопорушення є багатоступеневою – передбачає цивільну, дисциплінарну, адміністративну та кримінальну відповідальність.

Дослідження юридичного складу фінансових правопорушень показує, що об'єктивна сторона таких правопорушень може виражатися як у формі активних дій, так і у формі бездіяльності, а з огляду на наслідки вони поділяються на формальні та матеріальні, що обумовлює необхідність диференційованого підходу до застосування заходів відповідальності. Так, фінансово-правова відповідальність у широкому науковому контексті розглядається як самостійний публічно-правовий інститут, позначений майновим характером, специфікою суб'єктів та державними заходами примусу, хоча частина дослідників трактує його як різновид або похідну адміністративної чи цивільної відповідальності [14].

Незважаючи на наявність багаторівневої системи правових механізмів притягнення до відповідальності за фінансові правопорушення, законодавець практично не реагує на неефективне використання бюджетних ресурсів – ситуацію, коли кошти витрачаються в межах закону, але без досягнення запланованих цілей. Такий феномен, хоч і має суттєвий вплив на фінансову дисципліну, наразі фактично перебуває у «сліпій зоні» чинного законодавства: він рідко кваліфікується як правопорушення, що унеможлиблює належну правову реакцію та превенцію.

У 2022 році Рахункова палата зафіксувала порушення та недоліки на суму 58,6 млрд грн, з яких найбільшу частку становили проблеми в адмініструванні доходів державного бюджету – 45,9 млрд грн. Водночас значними залишалися й інші вади: 7,2 млрд грн – неефективне управління коштами і майном, 4,5 млрд грн – порушення законодавства, 1 млрд грн – недоліки плануван-

ня публічних фінансів. Держаудитслужба того ж року додатково виявила масштабні проблеми у сфері закупівель: моніторинг понад 2,2 тис. процедур (на майже 44 млрд грн) засвідчив порушення на суму понад 22,7 млрд грн, а також попередив укладання контрактів із порушеннями більш ніж на 7,6 млрд грн [5].

У 2023 році обсяги виявлених порушень Рахунковою палатою зросли до 60,8 млрд грн. Найбільші ризики стосувалися неефективного управління коштами та майном (18,9 млрд грн), а також адміністрування доходів державного бюджету (19,2 млрд грн). Водночас було виявлено порушень законодавства на 14,9 млрд грн та на 7,7 млрд грн порушень при плануванні публічних фінансів [6].

Найбільш показовою стала ситуація у 2024 році: загальний обсяг виявлених порушень сягнув 217,5 млрд грн, з яких 94,5% (205,5 млрд грн) припало на неефективне управління коштами та державним майном. Переважно ці проблеми концентрувалися у сфері національної безпеки та оборони (184,4 млрд грн), економіки (23,5 млрд грн), державного управління (3,8 млрд грн) та екології (2,7 млрд грн). Додатково зафіксовано 8,7 млрд грн порушень законодавства (включаючи нецільове використання коштів) та 3,3 млрд грн проблем при адмініструванні доходів бюджету. У свою чергу, Держаудитслужба повідомила про результати моніторингу 3,9 тис. процедур закупівель на суму близько 44 млрд грн: виявлені порушення перевищили 22,7 млрд грн, а запобігти вдалося ще понад 7,6 млрд грн потенційних незаконних витрат [7].

Ці дані свідчать про системні проблеми у використанні бюджетних коштів, що не завжди кваліфікуються як правопорушення, хоча їхні наслідки можуть бути не менш критичними за класичні порушення. Відсутність чіткого нормативного визначення та критеріїв оцінки ефективності використання коштів створює правову невизначеність і відкриває простір для зловживань. Тому є нагальна потреба вдосконалити законодавство, включивши критерії ефективності виконання бюджетних програм і формальні процедури реагування, а не лише санкції за формальне порушення.

Неефективне використання коштів Державного бюджету України, відповідно до внутрішнього класифікатора порушень, систематично виокремлюється Рахунковою палатою України як один із найбільш поширених видів бюджетних правопорушень. За результатами контрольно-аналітичних заходів простежується стійка тенденція до його зростання, особливо у 2024 році, що свідчить про домінування цього явища у структурі виявлених порушень бюджетного законодавства. Разом з тим, значний обсяг фак-

тів неефективного та нецільового використання бюджетних ресурсів засвідчує недостатню ефективність контрольного механізму у сфері виконання Державного бюджету за видатками. Такий стан пояснюється, зокрема, низьким рівнем дієвості заходів юридичної відповідальності та недосконалістю механізму їх реалізації, що не узгоджується з принципами сучасної правової держави та є несумісним із євроінтеграційними прагненнями України [1, с. 200].

У цьому контексті особливо проблемним видається те, що за неефективне використання бюджетних коштів законодавство не передбачає жодних стягнень. Попри зростання обсягів таких втрат, Бюджетний кодекс України не визнає їх протиправними діями, що унеможлиблює притягнення посадових осіб до відповідальності, навіть якщо вони порушують встановлені норми бюджетного процесу, а саме ст. 7 БК України, де закріплено принцип ефективного використання бюджетних коштів та ст. 113 БК України, що передбачає контроль з боку державних органів щодо ефективності використання коштів. Характеристика неефективного використання бюджетних коштів, як типового порушення фінансової дисципліни, надається класифікатором порушень Рахункової палати. Відповідно до якого неефективним використанням бюджетних коштів вважається:

- неефективне використання та втрати бюджетних коштів внаслідок прийняття необґрунтованих управлінських рішень;
- неефективне управління коштами через недовіки в плануванні або відсутність обґрунтованого прогнозування і планування;
- неефективне використання коштів шляхом тривалого їх утримання без використання;
- неефективне використання коштів спеціального фонду державного бюджету;
- неефективне використання коштів на проведення науково-дослідних робіт, тощо.

У зв'язку з цим вважаємо за доцільне визначити неефективне використання бюджетних коштів як один із видів порушень бюджетного законодавства, включивши його до переліку, передбаченого ст. 116 БК України. Доцільним видається також законодавче окреслення можливих проявів такої неефективності та встановлення відповідальності у ККУ й КпАП залежно від розміру завданих збитків. Наразі ж чинні нормативно-правові акти зосереджені переважно на формальних порушеннях бюджетного законодавства, тоді як найбільші збитки державі завдають саме ті дії чи бездіяльність, що не порушують прямої заборони, проте призводять до недосягнення запланованих результатів, тобто до неефективного використання бюджетних ресурсів [2].

БК України закріплює принципи ефективності, результативності та цільового використання бюджетних коштів (ст. 7), а також визначає повноваження органів контролю у сфері публічних фінансів (ст. 113). Водночас у ст. 116 подано вичерпний перелік порушень бюджетного законодавства, де неефективне використання коштів не виділено як окремий вид правопорушення [2]. Така прогалина створює правовий вакуум, унаслідок якого значні втрати бюджету залишаються поза сферою юридичної відповідальності, попри їхній безпосередній негативний вплив на економічну безпеку держави.

Запровадження чіткого визначення поняття «неефективне використання бюджетних коштів» та включення його до переліку у ст. 116 БК України з деталізацією можливих проявів (за аналогією з внутрішнім класифікатором Рахункової палати) дозволить формалізувати відповідальність за такі дії й забезпечити належне реагування контрольних і правоохоронних органів.

Разом із тим, для реальної дієвості цієї новації необхідно усунути прогалину й у суміжних кодексах: ані ККУ, ані КпАП не містять складу правопорушення за неефективне використання бюджетних ресурсів. Наявні норми здебільшого стосуються нецільового використання чи привласнення коштів, але не охоплюють ситуацій, коли ресурси витрачаються формально «законно», однак без досягнення передбаченого соціально-економічного ефекту [8, 10].

Рахункова палата України, виконуючи свої контрольні функції відповідно до ст. 98 Конституції України та Закону України «Про Рахункову палату», регулярно надає висновки та рекомендації щодо усунення виявлених порушень та недоліків, однак чинне законодавство не встановлює обов'язковості їх виконання для органів державної влади, місцевого самоврядування чи розпорядників бюджетних коштів. У результаті рекомендації залишаються лише дорадчим інструментом без механізму примусового впровадження [12].

На нашу думку варто законодавчо закріпити норму, за якою суб'єкти бюджетного процесу зобов'язані у визначений термін надати інформацію про виконання або обґрунтовану відмову від виконання рекомендацій Рахункової палати, а у разі бездіяльності – передбачити санкції. Такий підхід уже застосовується в окремих європейських країнах, що сприяє реальній імплементації контрольних висновків у фінансове управління.

Усунення вказаних законодавчих прогалин має стати пріоритетом удосконалення системи фінансового контролю в Україні. Комплексне внесення змін до БК України, ККУ та КпАП, а також закріплення обов'язковості реагування на висновки Рахункової палати дозволить зменшити обсяги неефективного використання бюджет-

них коштів, підвищити фінансову дисципліну та забезпечити належну реалізацію принципу ефективності бюджетних витрат.

ДИСКУСІЯ

Отримані результати підтверджують, що проблема фінансових правопорушень у системі виконання державного бюджету в Україні має комплексний характер та охоплює як класичні форми порушення бюджетного законодавства, так і значний масив випадків неефективного використання бюджетних ресурсів, які чинне законодавство фактично не розглядає як правопорушення. Аналіз статистичних даних Рахункової палати та Держаудитслужби за 2022–2024 роки свідчить про різке зростання масштабів виявлених порушень, особливо у 2024 році, коли понад 94% їх загального обсягу становило саме неефективне управління коштами та державним майном.

У науковій літературі наявні різні підходи до тлумачення фінансово-правової відповідальності: від її трактування як самостійного публічно-правового інституту до розуміння її як різновиду адміністративної чи цивільної відповідальності. Проте консенсусу щодо визначення та кваліфікації неефективного використання бюджетних коштів як правопорушення досі немає. Це створює колізію між принципами, закріпленими в БК України (зокрема, принципом ефективності бюджетних витрат), та практичною неможливістю притягнення до відповідальності за їх порушення.

ВИСНОВКИ

Виявлено, що правова природа фінансових правопорушень у системі виконання державного бюджету в Україні зосереджується переважно на фіксації та покаранні формальних порушень законодавства, тоді як неефективне використання бюджетних коштів, попри його значний вплив на фінансову безпеку держави, не отримало належного правового врегулювання. Статистичні дані свідчать про стійку тенденцію до зростання масштабів неефективного управління коштами, особливо у 2024 році, що вказує на нагальну необхідність законодавчих змін. Відсутність у БК України, ККУ та КпАП норм, які б передбачали відповідальність за такі діяння, створює правовий вакуум і унеможлиблює притягнення винних осіб до відповідальності, навіть якщо збитки для держави є значними.

Для України важливо не лише закріпити в законодавстві поняття «неефективне використання бюджетних коштів» із визначенням його форм та критеріїв оцінки, а й встановити відповідальність за такі дії у кримінально-правовій та адміністративно-правовій площині, а також запровадити обов'язковість виконання рекомендацій Рахункової палати. Це дозволить зменшити обсяги фінансових втрат, підвищити прозорість і підзвітність у сфері публічних фінансів та посилити фінансову безпеку держави в умовах воєнного стану та подальшого відновлення.

БІБЛІОГРАФІЧНИЙ СПИСОК:

1. Boiko, V. V. (2018). Okremi aspekty zdiisnennia kontroliu za vykonanniam derzhavnoho biudzhetu za vydatkami [Selected aspects of controlling the implementation of the state budget in terms of expenditures]. *Yurydychnyi naukovyi elektronnyi zhurnal – Legal scientific electronic journal*, 6, 197–200. [in Ukrainian].
2. Biudzhetni kodeks Ukrainy vid 8 lyp. 2010 roku № 2456-VI [Budget Code of Ukraine from July 8 2010, № 2456-VI]. *zakon.rada.gov.ua*. <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2456-17> [in Ukrainian].
3. Herman, O. V. (2021). Administratyvno-pravove zabezpechennia vzaiemodii subiektiv protydii porushenniam biudzhethnoho zakonodavstva [Administrative and legal support for cooperation between entities combating violations of budget legislation: dissertation]. Ph. D. in Law thesis. Lviv [in Ukrainian].
4. Getmanets, O. (2017). Pravova pryroda vidpovidalnosti za porushennia biudzhethnoho zakonodavstva [The legal nature of liability for violations of budgetary legislation]. *Pidpriemnytstvo, hospodarstvo i pravo - Entrepreneurship, economics and law*, 2, 198–202. [in Ukrainian].
5. Zvit Rakhunkovoi palaty za 2022 rik [Report of the Accounting Chamber for 2022] (2023). Accounting Chamber. <http://www.rp.gov.ua/Activity/Reports/?id=1530> [in Ukrainian].
6. Zvit Rakhunkovoi palaty za 2023 rik [Report of the Accounting Chamber for 2023]. (2024). Accounting Chamber. <https://rp.gov.ua/Activity/Reports/?id=1898> [in Ukrainian].
7. Zvit Rakhunkovoi palaty za 2024 rik [Report of the Accounting Chamber for 2024]. (2025). Accounting Chamber. https://rp.gov.ua/upload-files/Activity/Reports/2024/ZVIT_RP_2024.pdf [in Ukrainian].
8. Kodeks Ukrainy pro administratyvni pravoporushennia vid 07 gru 1984 roku № 8073-X [Code of Ukraine on Administrative Offenses dated December 7 1984, № 8073-X]. *zakon.rada.gov.ua*. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/80731-10#Text> [in Ukrainian].
9. Kolomyichuk N. (2017) Problemy normatyvno-pravovoho rehulivannia vidpovidalnosti za biudzhethni pravoporushennia [Problems of regulatory and legal regulation of liability for budget violations]. *Visnyk Ternopil'skoho natsionalnoho ekonomichnoho universytetu - Bulletin of the Ternopil National Economic University*, 3, 56–60. <https://visnyk.wunu.edu.ua/index.php/visnyk/article/view/443> [in Ukrainian].
10. Kryminalnyi kodeks Ukrainy vid 05 kvi 2001 №2341-III [Criminal Code of Ukraine: Law of Ukraine dated April 5 2001, №. 2341-III] *zakon.rada.gov.ua*. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2341-14#Text> [in Ukrainian].
11. Nazar, Yu. S. (2021). Protydiia porushenniam biudzhethnoho zakonodavstva: monohrafiia [Countering violations of budget legislation: monograph] (p. 453). Lviv: SPOLOM <https://surl.lt/utzvuj> [in Ukrainian].

12. Pro Rakhunkovu palatu: Zakon Ukrainy vid 02 lyp 2015 № 576-VIII [About the Accounting Chamber: Law of Ukraine dated July 2, 2015, No. 576-VIII.]. *zakon.rada.gov.ua*. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/576-19#Text> [in Ukrainian].

13. Sikorska, I. A. (2004). Biudzhethne pravoporushennia: poniattia ta vydy [Budget violations: concepts and types]. *Derzhava i pravo - State and law*, 23, 380–385 [in Ukrainian].

14. Shumeiko, I. (2023). Finansova vidpovidalnist: poniattia, oznaky ta spivvidnoshennia z sumizhnymy poniattiamy [Financial liability: concept, characteristics, and relationship with related concepts]. *Yurydychnyi visnyk - Legal Bulletin*, 6, 87–95. <https://doi.org/10.32782/yuv.v6.2023.10> [in Ukrainian].