
**Адміністративне право і процес;
фінансове право; інформаційне право**

УДК 347.73

DOI 10.33244/2617-4154.2(15).2024.127-134

А. В. Гарбінська-Руденко,*канд. юрид. наук, доцент,**доцент кафедри фінансового та**податкового права**e-mail: prokyror.irpin@i.ua***ORCID ID 0000-0002-0971-1234;****В. С. Ковбасюк,***здобувач вищої освіти,**Державний податковий університет**e-mail: kovbasiukviktoria@gmail.com***ORCID ID 0009-0000-0672-7241**

ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВІ АСПЕКТИ ПРОТИДІЇ НЕЦІЛЬОВОМУ ВИКОРИСТАННЮ БЮДЖЕТНИХ КОШТІВ

У цій статті досліджено окремі теоретичні та правові аспекти протидії нецільовому витрачання бюджетних коштів. Описано загрози, які становить явище нецільового витрачання бюджетних коштів. У ході дослідження використано офіційні статистичні дані – звіти Офісу Генерального прокурора та Державної аудиторської служби України. Обґрунтовано важливість принципу цільового використання бюджетних коштів, описано його значення. Також проаналізовано сутність нецільового витрачання бюджетних коштів як правопорушення (з бюджетно-правового та кримінально-правового підходів). Визначено ключові ознаки та причини виникнення цього правопорушення.

Проаналізовано пропозиції науковців щодо боротьби з нецільовим використанням бюджетних коштів. Систематизовано способи запобігання цьому правопорушенню, розглянуто основні положення кожного з них. Обґрунтовано важливість антикорупційних принципів та політики в контексті запобігання нецільовому використанню бюджетних коштів. Запропоновано спрямовувати зусилля на впровадження національної антикорупційної політики в системі дотримання бюджетного законодавства.

Зроблено висновок, що нецільове витрачання бюджетних коштів – це серйозна проблема, яка негативно впливає на розвиток країни, економіко-соціальний добробут громадян, а також суспільну довіру до державної влади. Запропоновано з метою запобігання нецільовому витрачання бюджетних коштів дотримуватися балансу між правовими інструментами (юридична відповідальність, жорсткість законодавства) та

соціальними (культурологічна концепція, впровадження політики нульової толерантності до проявів корупції). Наголошено на важливості громадського контролю та взаємодії суспільства із владою у протидії нецільовому використанню бюджетних коштів. Запропоновано окремі заходи щодо підвищення ефективності протидії нецільового витрачання бюджетних коштів, заснованих на поєднанні демократичності та гласності.

Ключові слова: бюджет, бюджетні кошти, нецільове використання, бюджетна безпека, запобігання, фінансовий контроль, юридичний примус, фінансовий моніторинг.

Метою статті є висвітлення актуальних проблем протидії нецільовому витрачання бюджетних коштів, а також пошук ефективних способів для запобігання нецільовому використанню бюджетних коштів.

Постановка проблеми. Наразі наша держава проживає складний період як із соціально-економічної точки зору, так і з екзистенційної. В умовах війни з РФ виснажується не тільки воєнний ресурс нашої держави, а й економічний. Проте з початком повномасштабного вторгнення спостерігається небезпечна тенденція – зросла кількість правопорушень у бюджетній сфері. До прикладу, якщо 2022 року Офісом Генерального прокурора було обліковано 3 кримінальні правопорушення за ст. 210 КК України «Нецільове використання бюджетних коштів, здійснення видатків бюджету чи надання кредитів з бюджету без встановлених бюджетних призначень або з їх перевищенням», то впродовж 2023 року таких кримінальних правопорушень було обліковано вже 12 [1]. Як бачимо, нецільове витрачання бюджетних коштів – це серйозна проблема, яка негативно впливає не тільки на бюджетну безпеку нашої держави, а й на національну безпеку загалом. Це явище веде до недофінансування важливих сфер, таких як оборонна та соціальна, а також призводить до зниження рівня життя громадян і підриває довіру до влади. Саме тому важливо не тільки шукати способи запобігання нецільовому витрачання бюджетних коштів, але й пристосовуватися до нових реалій, удосконалюючи ці способи, з використанням європейських стандартів.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблематиці протидії нецільового використання бюджетних коштів присвятили свої праці такі науковці: М. В. Шевчук, Г. Л. Шведова, Ю. С. Назар, І. М. Купранець та інші. Також варто згадати про актуальне дослідження І. В. Писарчука за темою «Організаційно-правові основи діяльності оперативних підрозділів у протидії нецільовому використанню бюджетних коштів службовими особами» [2]. Сутність нецільового використання бюджетних коштів також досліджували В. В. Василевич, Ю. О. Левченко та В. П. Хоменко. Проте у працях згаданих учених зосереджується увага суто на кримінально-правовій характеристиці такого правопорушення та на кримінально-процесуальних чи адміністративних механізмах запобігання нецільовому витрачання бюджетних коштів, а також їх удосконаленню. На нашу думку, дослідження проблем протидії нецільового витрачання бюджетних коштів потребує комплексного підходу, з урахуванням правничо-соціальних аспектів.

Виклад основного матеріалу. Одним з основоположних елементів фінансової безпеки є бюджетна безпека. Бюджетна безпека – це стан забезпечення платоспроможності держави, який гарантує збалансованість доходів і видатків бюджетів усіх рівнів, а

також ефективного використання бюджетних коштів [3, с. 59]. Її зміцнення потребує комплексних та системних заходів з боку влади та суспільства. На нашу думку, нецільове використання бюджетних коштів є прямою загрозою бюджетній безпеці і відповідно фінансовій безпеці України загалом. Так, відповідно до звіту Державної аудиторської служби за 2022 р. було виявлено проведення витрат бюджетних коштів не за цільовим призначенням на суму понад 284,9 млн грн; відповідно до звіту за 2023 р. таких витрат було виявлено на суму близько 383,7 млн грн, що є беззаперечним аргументом на користь нашого твердження [4].

Багато науковців наголошують на глобальних політико-соціальних загрозах цього правопорушення. Зокрема, Г. Л. Шведова вважає, що «нецільове витрачання бюджетних коштів стало серйозною проблемою в сучасному соціальному контексті, набувши катастрофічних розмірів, які вже визнані загрозою національній безпеці держави» [5, с. 231]. Це явище стало не лише загрозою для національної безпеки країни, але й створює серйозні перешкоди для виконання ключових соціальних, економічних та оборонних функцій держави.

Потреба у виконанні функцій держави ускладнюється не лише нестачею коштів, але й неефективним використанням наявних ресурсів. Стаття 7 Бюджетного кодексу України декларує принципи, на яких ґрунтується бюджетна система України, зокрема, закріплює і принцип цільового використання бюджетних коштів [6]. Виділення фінансових коштів з бюджету для чітко визначених цілей та в межах чітко визначеного обсягу є не лише раціональним підходом, але й необхідним для забезпечення ефективного фінансового механізму. Збереження лімітів і цільового призначення отриманих із бюджету коштів є принциповим для забезпечення повноцінного фінансового функціонування держави та забезпечення реалізації її стратегічних завдань [7, с. 122].

У статті 119 БК України зазначено, що нецільовим використанням бюджетних коштів вважається їх використання на цілі, що не відповідають:

- бюджетним призначенням;
- напрямам використання бюджетних коштів, визначеним у паспорті бюджетної програми або в порядку використання бюджетних коштів;
- бюджетним асигнуванням [6].

На думку В. В. Василевича та Ю. О. Левченка, «нецільове використання бюджетних коштів є явищем, за якого фінансові видатки здійснюються для цілей, що не входять у сферу попереднього планування, не мають прямого зв'язку з передбаченими програмами або проєктами» [8, с. 214]. Під терміном «злочини, що вчиняються при нецільовому використанні бюджетних коштів» маємо на увазі діяння, що мають суспільно небезпечний характер, передбачені кримінальним законодавством, та вчиняються з порушенням установленого законами України кошторисного розпису [2, с. 67–68].

Нецільове використання бюджетних коштів, на нашу думку, виникає внаслідок різноманітних факторів, таких як корупція, неефективність адміністративних процесів або недосконалість контрольних механізмів, а також відсутність достатньої прозорості та відповідальності в системі використання бюджетних коштів. Однією з основних

ознак нецільового витрачання бюджетних коштів, як стверджує І. В. Писарчук, «є висока латентність, що означає, що ці дії можуть бути складно помічені або виявлені зовнішніми спостерігачами чи аудиторами» [2, с. 74]. Висока латентність ускладнює процес виявлення та розкриття нецільового використання бюджетних коштів, оскільки дії здійснюються в тіні або за межами офіційного обліку. Така ситуація потребує систематичного і комплексного підходу до контролю та аудиту, а також зміцнення механізмів прозорості та відповідальності в управлінні бюджетними ресурсами.

Деякі науковці стверджують, що однією із форм нецільового використання бюджетних коштів є невідповідність кодів економічної класифікації видатків (далі – КЕКВ) на придбання предмета закупівлі. Але М. В. Шевчук, досліджуючи правозастосовну практику, спростовує таке твердження. Він наголошує, що ця проблема може свідчити про можливі порушення принципу цільового використання бюджетних коштів, але не є вичерпною підставою для визначення дії як нецільового використання [9, с. 39]. Тож, відповідно до його позиції, потрібно враховувати специфіку функціонування бюджетної системи й аналізувати не лише формальні аспекти витрат, а й їх співвідношення з визначеними цілями та завданнями програм або бюджетних процесів. Так, шукаючи способи запобігання нецільовому використанню бюджетних коштів, необхідно передусім розуміти сутність нецільового витрачання коштів, аби правильно кваліфікувати діяння та уникнути несправедливих обвинувачень.

Що стосується безпосередньо заходів протидії нецільовому витрачання бюджетних коштів, то не можна не погодитися з В. П. Хоменком, який стверджує, що одним із визначальних чинників забезпечення економічної безпеки держави, й відповідно запобігання нецільовому використанню бюджетних коштів, є юридична відповідальність за недотримання правил використання бюджетних коштів [7, с. 130]. Юридична відповідальність є одним із найбільш традиційних та ефективних способів запобігання нецільовому витрачання бюджетних коштів. Стаття 121 БК Україна передбачає відповідальність за порушення бюджетного законодавства у формі цивільної, дисциплінарної, кримінальної (ст. 210 КК України) та адміністративної (ч. 5 ст. 164-12 КУпАП) відповідальності [6].

Г. Л. Шведова для запобігання нецільовому використанню бюджетних коштів пропонує поєднувати заходи юридичного примусу з культурологічним підходом (концепція «закон + культура») [5, с. 230]. Вчена наголошує, що без синтезу обох способів, використовуючи лише юридичний примус, запобігання бюджетним правопорушенням буде не результативним. Важливо наголосити, що науковиця вважає, що вирішальним засобом у боротьбі з нецільовим витрачанням бюджетних коштів постає формування соціальної культури громадян. Погоджуємось із цією думкою і вважаємо, що примус повинен балансувати із превентивною методологією.

Фінансово-правові заходи щодо запобігання нецільовому використанню бюджетних коштів мають профілактичну спрямованість, зокрема в контексті їхнього застосування до юридичних осіб, які є розпорядниками та одержувачами цих коштів. Ця орієнтація набуває особливої важливості, зокрема, коли йдеться про використання заходів впливу для запобігання неналежному виконанню бюджетного законодавства [10].

У сфері фінансового контролю і правозастосування існує лише один захід, що вживається в тих випадках, коли виявляється нецільове використання бюджетних ресурсів. Цей захід полягає у поверненні витрачених коштів у відповідний бюджетний фонд. Як зазначає М. В. Шевчук, такий підхід вважається основоположним у сфері фінансового контролю, але він далеко не завжди є достатньо ефективним у вирішенні проблеми нецільового використання бюджетних ресурсів і може потребувати додаткових заходів і корективів у системі управління фінансами [9, с. 104].

І. М. Купранець серед найбільш ефективних превентивних заходів щодо запобігання нецільовому використанню коштів виокремлює публічне розголошення найвідоміших випадків порушень бюджетного законодавства через засоби масової інформації та зміцнення контролю з боку органів фінансового моніторингу за правильним використанням коштів з державного бюджету [11, с. 27]. З такою позицією можна погодитись лише частково, адже хоча таке висвітлення і є доцільним, але, на нашу думку, не свідчить про ефективність такого заходу щодо запобігання нецільовому витрачання бюджетних коштів, оскільки суспільний осуд не гарантує ефективної протидії таким правопорушенням. У такому випадку висвітлення у ЗМІ свідчить лише про результати роботи спеціально уповноважених органів, але маємо сумніви щодо ефективності впливу такого розголошення безпосередньо на правосвідомість правопорушників бюджетного законодавства.

Також потрібно зважати на антикорупційні стандарти ЄС, серед яких основоположними є: принцип незалежності, прозорості, підзвітності, пропорційності та інші. Загальновідомо, що одним із головних антикорупційних принципів ЄС є провадження політики нульової толерантності населення до корупції [12]. На цьому принципі, на нашу думку, державі варто акцентувати особливу увагу, оскільки актуальним є впровадження національної антикорупційної політики, зокрема і в системі дотримання бюджетного законодавства. У цьому контексті слушною є пропозиція вченого І. М. Купранця щодо розробки Програми профілактики злочинів, пов'язаних із розкраданням і нецільовим використанням бюджетних коштів [11].

Висновки. Отже, нецільове витрачання бюджетних коштів – це актуальна проблема, яка негативно впливає на розвиток нашої держави, економіко-соціальний добробут громадян, а також суспільну довіру до державної влади. Вважаємо, що для вирішення проблеми нецільового витрачання бюджетних коштів потрібно дотримуватися балансу між правовими інструментами (юридична відповідальність, суворість заходів впливу) та соціальними (культурологічна концепція, впровадження політики нульової толерантності до проявів корупції).

Важливу роль у вирішенні цієї проблеми відіграє громадський контроль. Громадськість має право на доступ до інформації про бюджетні кошти, їх використання та результати. Тільки спільними зусиллями влади та суспільства можна подолати проблему нецільового витрачання бюджетних коштів та забезпечити ефективне використання бюджетних ресурсів.

Саме тому з метою підвищення ефективності протидії нецільового використання бюджетних коштів пропонуємо:

1) посилити значення громадського контролю за цільовим витрачанням бюджетних коштів, запровадивши систему електронного голосування щодо видатків (на благоустрій; культурно-мистецькі програми місцевого значення; програми підтримки кінематографії та засобів масової інформації місцевого значення; міські програми з розвитку фізичної культури і спорту; типове проектування, реставрацію та охорону пам'яток архітектури місцевого значення; транспорт, дорожнє господарство) у застосунках територіальних громад або на платформі «Дія», у такий спосіб громадяни зможуть обирати, на що, на їхню думку, повинні спрямовуватися бюджетні кошти першочергово;

2) проведення системних «бюджетних тренінгів» для уповноважених державних службовців щодо протидії нецільовому використанню бюджетних коштів;

3) розроблення системи раннього попередження для виявлення ризиків нецільового використання бюджетних коштів, наприклад, впровадженням у бюджетних установах ефективного внутрішнього бюджетного моніторингу.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Про зареєстровані кримінальні правопорушення та результати їх досудового розслідування. *Офіс Генерального прокурора*. URL : <https://gp.gov.ua/ua/posts/prozareyestrovani-kriminalni-pravoporushennya-ta-rezultati-yih-dosudovogo-rozsliduvannya-2> (дата звернення: 03.03.2024).

2. Писарчук І. В. Організаційно-правові основи діяльності оперативних підрозділів у протидії нецільовому використанню бюджетних коштів службовими особами : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.09. Львів, 2018. 251 с. URL : <https://lpnu.ua/sites/default/files/2020/dissertation/1805/disypysarchukiv2018.pdf>

3. Ладюк О. Д. Теоретичний базис бюджетної безпеки України. *Ефективна економіка*. 2018. № 2. С. 58–64. URL : http://www.economy.nauka.com.ua/pdf/2_2018/55.pdf

4. Державна аудиторська служба України. Статистичні звіти / Державна аудиторська служба України. URL : <https://dasu.gov.ua/ua/plugins/userPages/53> (дата звернення: 05.03.2024).

5. Шведова Г. Л. Актуальні питання запобігання нецільовому використанню бюджетних коштів в Україні. *Науково-інформаційний вісник Івано-Франківського університету права імені Короля Данила Галицького*. Серія: *Право*. 2017. № 3. С. 229–232.

6. Бюджетний кодекс України : Кодекс України від 08.07.2010 № 2456-VI : станом на 1 січ. 2024 р. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2456-17#Text> (дата звернення: 04.03.2024).

7. Хоменко В. П. Кримінальна відповідальність за нецільове використання бюджетних коштів, здійснення видатків бюджету чи надання кредитів із бюджету без встановлених бюджетних призначень або з їх перевищенням. *Науковий вісник Національної академії внутрішніх справ*. 2016. № 1. С. 120–132.

8. Василевич В. В., Левченко Ю. О. Нецільове використання бюджетних коштів, здійснення видатків бюджету чи надання кредитів з бюджету без встановлених бюджетних призначень або з їх перевищенням. *Науковий вісник Ужгородського*

національного університету. Серія: Право. 2023. Т. 2, № 78. С. 214–219. URL : <https://doi.org/10.24144/2307-3322.2023.78.2.34>

9. Шевчук М. В. Відносини щодо використання бюджетних коштів як об'єкт правової охорони : дис. ... д-ра філософії в галузі права : 12.00.07. Львів, 2020. 206 с.

10. Назар Ю. С. Теорія та практика протидії порушенням бюджетного законодавства : дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.07. Львів, 2021. 501 с.

11. Купранець І. М. Удосконалення оперативно-розшукової профілактики нецільового використання бюджетних коштів. *Науковий вісник Національної академії внутрішніх справ*. 2016. № 4. С. 23–30.

12. Демків Д. М. Міжнародні стандарти адміністративно-правового забезпечення діяльності спеціалізованих антикорупційних органів. *Електронне наукове видання «Порівняльно-аналітичне право»*. 2018. № 2. С. 196–198. URL : https://pap-journal.in.ua/wp-content/uploads/2020/08/2_2018.pdf#page=196

REFERENCES

1. Pro zareiestrovani kryminalni pravoporushennia ta rezultaty yikh dosudovoho rozsliduvannia. Ofis Heneralnoho prokurora. URL : <https://gp.gov.ua/ua/posts/pro-zareyestrovani-kryminalni-pravoporushennia-ta-rezultati-yih-dosudovogo-rozsliduvannia-2> (data zvernennia: 03.03.2024).

2. Pysarchuk I. V. Orhanizatsiino-pravovi osnovy diialnosti operatyvnykh pidrozdiliv u protydiv netsylovomu vykorystanniu biudzhetykh koshtiv sluzhbovymy osobamy : dys. ... kand. yuryd. nauk : 12.00.09. Lviv, 2018. 251 s. URL : <https://lpnu.ua/sites/default/files/2020/dissertation/1805/dispysarchukiv2018.pdf>

3. Ladiuk O. D. Teoretychnyi bazys biudzhetnoi bezpeky Ukrainy. *Efektivna ekonomika*. 2018. № 2. S. 58–64. URL : http://www.economy.nayka.com.ua/pdf/2_2018/55.pdf

4. Derzhavna audytorska sluzhba Ukrainy. Statystychni zvity / Derzhavna audytorska sluzhba Ukrainy. URL : <https://dasu.gov.ua/ua/plugins/userPages/53> (data zvernennia: 05.03.2024).

5. Shvedova H. L. Aktualni pytannia zapobihannia netsylovomu vykorystanniu biudzhetykh koshtiv v Ukraini. *Naukovo-informatsiyni visnyk Ivano-Frankivskoho universytetu prava imeni Korolia Danyla Halytskoho. Serii: Pravo*. 2017. № 3. S. 229–232.

6. Biudzhetni kodeks Ukrainy : Kodeks Ukrainy vid 08.07.2010 № 2456-VI : stanom na 1 sich. 2024 r. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2456-17#Text> (data zvernennia: 04.03.2024).

7. Khomenko V. P. Kryminalna vidpovidalnist za netsylove vykorystannia biudzhetykh koshtiv, zdiisnennia vydatkiv biudzhetu chy nadannia kredytiv iz biudzhetu bez vstanovlenykh biudzhetykh pryznachen abo z yikh perevyschenniam. *Naukovyi visnyk Natsionalnoi akademii vnutrishnikh sprav*. 2016. № 1. S. 120–132.

8. Vasylevych V. V., Levchenko Yu. O. Netsylove vykorystannia biudzhetykh koshtiv, zdiisnennia vydatkiv biudzhetu chy nadannia kredytiv z biudzhetu bez vstanovlenykh biudzhetykh pryznachen abo z yikh perevyschenniam. *Naukovyi visnyk Uzhhorodskoho natsionalnoho universytetu. Serii: Pravo*. 2023. Т. 2, № 78. С. 214–219. URL : <https://doi.org/10.24144/2307-3322.2023.78.2.34>

9. Shevchuk M. V. Vidnosyny shchodo vykorystannia biudzhetykh koshtiv yak ob'ekt pravovoi okhorony : dys. ... d-ra filosofii v haluzi prava : 12.00.07. Lviv, 2020. 206 s.

10. Nazar Yu. S. Teoriia ta praktyka protydiv porushenniam biudzhethnoho zakonodavstva : dys. ... d-ra yuryd. nauk : 12.00.07. Lviv, 2021. 501 s.

11. Kupranets I. M. Udoskonalennia operatyvno-rozshukovoi profilaktyky netsilovoho vykorystannia biudzhetykh koshtiv. *Naukovyi visnyk Natsionalnoi akademii vnutrishnikh sprav*. 2016. № 4. S. 23–30.

12. Demkiv D. M. Mizhnarodni standarty administratyvno-pravovoho zabezpechennia diialnosti spetsializovanykh antykoruptsiinykh orhaniv. *Elektronne naukove vydannia «Porivnialno-analitychne pravo»*. 2018. № 2. S. 196–198. URL : https://pap-journal.in.ua/wp-content/uploads/2020/08/2_2018.pdf#page=196

A. V. Harbinska-Rudenko, V. S. Kovbasiuk. THEORETICAL AND LEGAL ASPECTS OF COUNTERACTING MISUSE OF BUDGET FUNDS

This article examines the theoretical and legal aspects of counteracting the misuse of budget funds. The authors describe the threats posed by the phenomenon of misuse of budget funds. The study uses official statistical data - reports of the Prosecutor General's Office and the State Audit Service of Ukraine. The author substantiates the importance of the principle of targeted use of budget funds and describes its significance. The authors also analyze the essence of misuse of budgetary funds as an offense (from the budgetary and criminal law approaches). The key features and causes of this offense are identified.

The proposals of scholars to combat the misuse of budgetary funds are analyzed. The ways of preventing this offense are systematized, and the main provisions of each of them are considered. The importance of anti-corruption principles and policies in the context of preventing the misuse of budgetary funds is substantiated. It is suggested that efforts should be directed at implementing the national anti-corruption policy in the system of compliance with budget legislation.

The authors conclude that misuse of budgetary funds is a serious problem which negatively affects the development of the country, economic and social well-being of citizens, and public trust in the State authorities. To prevent misuse of budgetary funds, the authors suggest striking a balance between legal instruments (legal liability, tightening of legislation) and social instruments (cultural concept, implementation of a zero-tolerance policy towards corruption). The authors emphasize the importance of public control and interaction between society and the government in countering the misuse of budget funds. In addition, a number of measures to counteract the misuse of budget funds based on a combination of democracy and transparency are proposed.

Keywords: budget, budget funds, misuse of budget funds, budget security, prevention, financial control, legal coercion, financial monitoring.

Стаття надійшла до редколегії 16 квітня 2024 року