

ФІНАНСОВО-ПРАВОВА ВІДПОВІДАЛЬНІСТЬ У СИСТЕМІ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ: ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВИЙ ТА ПРИКЛАДНИЙ ВИМІР**FINANCIAL-LEGAL RESPONSIBILITY IN THE PUBLIC ADMINISTRATION SYSTEM: THEORETICAL-LEGAL AND APPLIED DIMENSION**

**Джафарова О.В., д.ю.н., професор, завідувач кафедри
поліцейської діяльності та публічного
адміністрування факультету № 3**

Харківський національний університет внутрішніх справ

У статті досліджено інституційні, нормативні та прикладні аспекти фінансово-правової відповідальності в системі публічного управління в умовах трансформаційних процесів в Україні. Визначено, що фінансово-правова відповідальність є не лише юридичною реакцією на порушення у сфері публічних фінансів, а й ключовим механізмом забезпечення законності, ефективності та підзвітності у сфері розпорядження бюджетними коштами. Особливу увагу приділено проблематиці фрагментарності нормативної бази, нечіткості процедурних механізмів та відсутності уніфікованої концепції правозастосування у сфері публічних фінансів. Зроблено акцент на необхідності розмежування фінансово-правової відповідальності з адміністративною, дисциплінарною та кримінальною, а також на важливості виокремлення її специфічних ознак і принципів.

Автором обґрунтовано доцільність кодифікації інституту фінансово-правової відповідальності у межах спеціального законодавчого акта або Адміністративно-процедурного кодексу України. Розглянуто перспективи впровадження типових санкцій та уніфікованих процедур їх реалізації, а також підкреслено значення розвитку фінансового аудиту, громадського контролю та цифрових технологій як інструментів підвищення ефективності контролю та невідворотності санкцій. Запропоновано авторське бачення модернізації цього інституту з урахуванням принципів good governance і європейських стандартів правової держави.

Ключові слова: фінансово-правова відповідальність, органи місцевого самоврядування, фінансово-правопорушення, публічне управління, юридична відповідальність.

The article examines the institutional, regulatory and applied aspects of financial and legal responsibility in the public administration system in the context of transformation processes in Ukraine. It is determined that financial and legal responsibility is not only a legal response to violations in the field of public finances, but also a key mechanism for ensuring legality, efficiency and accountability in the field of budget funds management. Particular attention is paid to the problems of fragmentation of the regulatory framework, vagueness of procedural mechanisms and the lack of a unified concept of law enforcement in the field of public finances. Emphasis is placed on the need to distinguish financial and legal responsibility from administrative, disciplinary and criminal, as well as on the importance of identifying its specific features and principles. The author substantiates the expediency of codifying the institution of financial and legal responsibility within the framework of a special legislative act or the Administrative Procedural Code of Ukraine. The prospects for the introduction of standard sanctions and unified procedures for their implementation are considered, and the importance of the development of financial audit, public control and digital technologies as tools for increasing the effectiveness of control and the inevitability of sanctions is emphasized. The author's vision of the modernization of this institution is proposed, taking into account the principles of good governance and European standards of the rule of law.

Key words: financial and legal responsibility, local governments, financial offenses, public administration, legal responsibility.

У сучасних умовах трансформації системи публічного управління, децентралізації влади та формування правової держави в Україні особливого значення набуває проблема забезпечення належної фінансової дисципліни та відповідальності суб'єктів публічно-правових відносин. Фінансово-правова відповідальність є не лише юридичним засобом реагування на порушення у сфері публічних фінансів, а й інструментом стабілізації публічного управління в умовах реформування бюджетної, податкової та фінансової політики. Її актуальність зростає з огляду на загальнонаціональні завдання боротьби з фінансовими правопорушеннями, зловживаннями бюджетними коштами, а також з огляду на потребу уніфікації підходів до притягнення до відповідальності в умовах посилення ролі органів місцевого самоврядування.

У контексті реалізації принципів правової держави, фінансово-правова відповідальність повинна розглядатися як елемент забезпечення законності, ефективності управлінських рішень, підзвітності та прозорості у сфері розпорядження публічними коштами. Зміна парадигми публічного адміністрування, що фокусується на сервісності та ефективності, обумовлює потребу в перегляді концептуальних основ і механізмів фінансово-правової відповідальності.

Наукова новизна статті полягає у поглибленому обґрунтуванні фінансово-правової відповідальності як функціонального елементу публічного управління, а також у розробці пропозицій щодо вдосконалення законодавчого регулювання з урахуванням практик good

governance та європейських правових стандартів. Отримані результати можуть слугувати основою для модернізації національної системи юридичної відповідальності в сфері публічних фінансів.

Метою цієї статті є комплексне теоретико-правове та прикладне дослідження інституту фінансово-правової відповідальності у контексті сучасного публічного управління.

Фінансово-правова відповідальність посідає особливе місце в системі юридичної відповідальності, будучи нормативним засобом захисту публічних фінансових інтересів держави та місцевого самоврядування. Її теоретико-правове осмислення потребує аналізу еволюції, правової природи, зв'язку з іншими видами відповідальності, а також виявлення її специфічних принципів і функціонального навантаження в умовах публічного управління.

Поняття фінансово-правової відповідальності має глибоке етимологічне коріння в загальному понятті юридичної відповідальності як обов'язку особи зазнати несприятливих наслідків у результаті вчинення правопорушення. У межах фінансового права ця категорія почала формуватися в дорадянський період через потребу в юридичному реагуванні на порушення бюджетних, податкових та кредитних норм. Проте лише з розбудовою інституту фінансового контролю, зокрема за участі державних аудиторських служб і органів місцевого самоврядування, виникла потреба у виокремленні фінансово-правової відповідальності як окремого юридичного феномену.

Сутність фінансово-правової відповідальності визначається через ознаки фінансового правопорушення.

Останнє – це протиправне, винне діяння (дія або бездіяльність), що порушує фінансово-правові норми і заподіює шкоду бюджету, державним чи місцевим фінансовим ресурсам. У зв'язку з цим, як зазначає Н.А. Братішко, фінансово-правова відповідальність є реакцією держави або органів місцевого самоврядування на порушення фінансового законодавства, що тягне за собою обов'язок суб'єкта правопорушення понести санкцію у вигляді фінансово-правового заходу примусу [1, с. 110].

Проблемним питанням у теорії залишається відмежування фінансово-правової відповідальності від суміжних категорій: адміністративної, дисциплінарної та кримінальної. Так, адміністративна відповідальність застосовується до порушників фінансових норм через механізми загального адміністративного права (наприклад, порушення порядку подання звітності), тоді як фінансово-правова відповідальність має більш вузьке спрямування – вона виникає виключно в межах фінансово-правових відносин та реалізується, зокрема, фінансовими органами, органами казначейства, місцевими радами. Дисциплінарна відповідальність передбачає санкції за порушення трудових обов'язків, тоді як фінансово-правова спрямована на захист бюджетної дисципліни. Кримінальна відповідальність, попри перетин з фінансовими правопорушеннями (наприклад, розтрата бюджетних коштів), є репресивною формою впливу і не охоплює всі випадки порушення фінансового законодавства.

У доктринальному аспекті, на думку В.А. Вдовічен, фінансово-правову відповідальність доцільно розглядати як самостійний інститут, який характеризується наступними особливостями [2, с. 145]:

1. Сфера застосування – обмежена правовідносинами у сфері публічних

фінансів: бюджет, податки, державні/місцеві фінансові ресурси.

2. Суб'єкти – юридичні та фізичні особи, у тому числі посадові особи

органів місцевого самоврядування, які є учасниками фінансово-правових відносин.

3. Санкції – специфічні заходи примусового характеру, переважно

майнового спрямування (відшкодування, штрафи, зупинення бюджетних асигнувань, анулювання трансфертів тощо).

4. Субординованість – реалізується в адміністративному порядку без

залучення суду як обов'язкової інстанції, хоча рішення можуть бути оскаржені.

Особливу увагу слід приділити принципам фінансово-правової відповідальності, які забезпечують легітимність та ефективність цього інституту. Насамперед це [3, с. 22]:

– принцип законності, що означає обов'язковість дотримання встановлених

законом процедур при виявленні та фіксації фінансового правопорушення, призначенні відповідальності та застосуванні санкцій;

– принцип обґрунтованості передбачає, що кожна фінансова санкція

повинна бути адекватною вчиненому правопорушенню та базуватися на доказах;

– принцип неухильності означає, що за кожне встановлене порушення має

наставати відповідальність, що гарантує невідворотність юридичних наслідків.

– принцип цільового призначення полягає в тому, що мета відповідальності

не каральна, а відновлювальна та профілактична: забезпечити повернення коштів, відновлення бюджетної дисципліни, запобігання повторенню порушень.

Необхідно враховувати, що ефективність фінансово-правової відповідальності значною мірою залежить від

рівня інституційного розвитку органів місцевого самоврядування, які виступають не лише як потенційні суб'єкти порушень, але й як суб'єкти застосування заходів впливу на підлеглі структури – комунальні підприємства, установи, бюджетні організації. Тобто формування локальної фінансової правосвідомості є ключем до дотримання фінансової дисципліни на місцях.

У підсумку, теоретико-правова конструкція фінансово-правової відповідальності має бути зосереджена на досягненні балансу між інтересами держави, органів місцевого самоврядування та правами суб'єктів господарювання. Як зазначає О.П. Гетьманець, її ефективне функціонування передбачає нормативну чіткість, інституційну спроможність органів контролю та прозорий механізм оскарження. Це обумовлює необхідність подальшого дослідження та вдосконалення цього інституту в контексті інтеграції європейських стандартів good governance та публічної доброчесності [4, с. 25].

У системі публічного управління фінансово-правова відповідальність виконує превентивну, каральну та компенсаційну функції. Саме через реалізацію фінансово-правових санкцій (штрафів, стягнень, відшкодувань) забезпечується не лише покарання за порушення фінансової дисципліни, але й формування системи стримувань і противаг, що стимулює сумлінне виконання фінансових зобов'язань. В умовах децентралізації особливої актуальності набуває фінансова дисципліна органів місцевого самоврядування, де порушення бюджетної чи податкової дисципліни можуть мати наслідки загальнодержавного масштабу.

Фінансово-правова відповідальність є складовою системи фінансового контролю, в тому числі бюджетного, податкового, митного та банківського. Усі ці види контролю мають спільну мету – забезпечення законності у фінансових відносинах, однак застосування відповідальності є завершальною стадією правозастосовного процесу, яка слідує за виявленням порушення. Наприклад, у сфері бюджетного контролю йдеться про відповідальність за нецільове використання бюджетних коштів, а в податковому – за ухилення від сплати податків. У митному контролі особливе значення має відповідальність за порушення митних правил, що часто перетинається з податковим законодавством. У банківському секторі фінансово-правова відповідальність охоплює санкції за порушення правил валютного контролю, операцій із коштами публічних фінансів тощо.

Як зазначає М.В. Глух, фінансово-правова відповідальність має багаторівневий характер. По-перше, вона стосується органів публічної влади, зокрема міністерств, центральних органів виконавчої влади, які порушують вимоги фінансового законодавства щодо планування та використання коштів. По-друге, посадові особи, які приймають відповідні рішення, несуть персональну відповідальність – адміністративну, дисциплінарну, а в деяких випадках і кримінальну. По-третє, суб'єкти господарювання – отримувачі бюджетних коштів або платники податків – можуть нести відповідальність за порушення умов фінансування, нецільове використання коштів або несвоєчасну сплату платежів до бюджету [5, с. 45]. Нарешті, органи місцевого самоврядування, що набули широких фінансових повноважень в умовах децентралізації, також є об'єктами фінансового контролю і можуть бути притягнуті до відповідальності за порушення у сфері місцевих бюджетів, комунального майна, програм соціально-економічного розвитку. Фінансово-правова відповідальність є ключовим елементом системи гарантування законності у сфері публічних фінансів. Однак в Україні її реалізація стикається з низкою суттєвих проблем, що знижують ефективність правозастосовної діяльності, порушують принципи справедливості, правової визначеності та невідворотності юридичної відповідальності.

Однією з фундаментальних проблем є відсутність системного, уніфікованого законодавства у сфері фінансово-правової відповідальності. Норми, що регулюють відповідальність за порушення фінансового законодавства, розташовані в численних нормативно-правових актах – Бюджетному кодексі України, Податковому кодексі України, Митному кодексі, Законі України «Про аудит фінансової звітності», а також у підзаконних нормативних актах. Така фрагментація спричиняє правову невизначеність і ускладнює ідентифікацію підстав, порядку та меж відповідальності. Колізії між різними нормативними актами – ще один критичний виклик. Наприклад, податкове та адміністративне законодавство містять різні підходи до визначення суб'єкта правопорушення і видів санкцій, що часто призводить до труднощів при оскарженні рішень контролюючих органів у суді. Водночас у сфері бюджетної відповідальності фактично відсутні спеціальні кодифіковані механізми примусового стягнення шкоди, завданої бюджету, що створює передумови для безкарності.

Чинне законодавство не містить єдиної чіткої процедури притягнення до фінансово-правової відповідальності. У багатьох випадках контрольні органи мають надто широкі дискреційні повноваження, що призводить до зловживань та відсутності єдиної судової практики. Процедура притягнення до відповідальності різниться залежно від виду контролю: у податковій сфері – це адміністративний процес, у бюджетній – ревізійно-інформаційний, у сфері боротьби з корупцією – змішаний.

Важливим процесуальним недоліком є обмежений захист прав осіб, яких притягують до відповідальності. Не завжди забезпечується принцип змагальності, презумпція невинуватості та можливість оперативного перегляду рішень контролюючих органів. Це порушує стандарти належного управління (good governance) та суперечить практиці ЄСПЛ.

Формальне існування механізмів фінансового контролю не гарантує їх реальної дієвості. Часто результати ревізій або аудитів не супроводжуються дієвими санкціями чи належним виконанням рішень про стягнення збитків. Багато органів державного контролю обмежуються інформуванням суб'єкта управління або передачею матеріалів до правоохоронних органів без забезпечення реального відшкодування заподіяної шкоди бюджету. Низька якість доказової бази, складнощі з доведенням причинно-наслідкового зв'язку між діями посадових осіб і бюджетними втратами, недостатня кваліфікація фахівців у сфері фінансового контролю – всі ці чинники підривають ефективність механізмів стягнення та дискредитують саму ідею фінансово-правової відповідальності. Варто також звернути увагу на проблему невиконання судових рішень про стягнення коштів до бюджету – поширене явище, яке зводить нанівець результати навіть успішних правозастосовних процедур.

Найбільш глибокою проблемою є відсутність уніфікованої концепції фінансово-правової відповідальності як інституту публічного права. На сьогоднішній день не сформовано цілісного бачення меж, функцій, типології фінансово-правових санкцій, а також узгодженого підходу до їх співвідношення з іншими видами юридичної відповідальності – адміністративною, дисциплінарною, цивільною.

Відсутність єдиної доктрини негативно впливає на законодавчу політику: спостерігається фрагментарне регулювання без урахування системності, пріоритету превенції та відповідності принципам належного управління публічними фінансами. Унаслідок цього судова практика також залишається нестабільною, а результати притягнення до фінансово-правової відповідальності – непередбачуваними.

В умовах трансформації публічного управління особливої ваги набуває розробка ефективного механізму реалізації фінансово-правових санкцій, який би поєднував

превентивність, процедурну справедливість і технологічну інноваційність. Українська правова система стоїть перед необхідністю переходу від фрагментованого правозастосування до уніфікованої та концептуально обґрунтованої моделі.

Одна з ключових реформаторських ідей – уніфікація інституту фінансово-правової відповідальності у межах єдиного нормативного акту. Такий підхід дозволив би систематизувати положення, розкидані по десятках актів податкового, бюджетного, митного, банківського та антикорупційного законодавства. Існує два можливих підходи: включення відповідних положень до проекту Адміністративно-процедурного кодексу України або ж розробка спеціального закону «Про фінансово-правову відповідальність». Уніфіковане законодавство має містити чітке визначення суб'єктного складу: як фізичних, так і юридичних осіб, посадових осіб публічної влади, суб'єктів господарювання, органів місцевого самоврядування. Окрему увагу слід приділити процедурним гарантіям: праву на захист, презумпції правомірності фінансових дій, можливості досудового оскарження рішень, чіткому регламенту розгляду порушень та винесення санкцій.

Наразі відсутня уніфікована система фінансово-правових санкцій, що ускладнює їх застосування та викликає неоднозначність у судовій практиці. Доцільною є розробка переліку типових санкцій, прив'язаних до категорій порушень: штрафи, пеня, блокування бюджетного фінансування, відшкодування збитків, тимчасове обмеження у доступі до бюджетних програм тощо. Така типізація має враховувати пропорційність і тяжкість порушення, а також повторність діяння.

Важливим елементом вдосконалення є уніфікований порядок реалізації санкцій, із поділом процедур на адміністративні (рішення контролюючих органів) та судові (примусове стягнення). Впровадження такої моделі дозволить мінімізувати судове навантаження, одночасно залишаючи ефективний механізм захисту прав суб'єктів.

Значущим напрямом розвитку є інституційне посилення фінансового аудиту, передусім – шляхом законодавчого розширення повноважень Державної аудиторської служби, впровадження незалежних механізмів зовнішнього аудиту у сферах державного та місцевого фінансування, а також професіоналізації аудиторської діяльності через підвищення стандартів доброчесності й звітності.

Поряд із цим слід розвивати громадський контроль, зокрема через:

- публікацію фінансових аудитів і звітів про виявлені порушення;
- розширення повноважень громадських рад при контрольних органах;
- розвиток механізмів подання електронних звернень та скарг щодо

порушень у сфері публічних фінансів. Громадський контроль посилює прозорість фінансової системи, підвищує рівень публічної відповідальності та створює умови для більш ефективного реагування на порушення.

У сучасних умовах інформаційного суспільства особливого значення набуває інтеграція цифрових технологій у сферу реалізації фінансово-правової відповідальності. Передусім ідеться про: впровадження автоматизованих систем виявлення фінансових порушень, з використанням алгоритмів аналізу транзакцій, відстеження ризиків, перевірці відповідності видатків бюджетним призначенням; електронні платформи для взаємодії між контролюючими органами та підконтрольними суб'єктами – із функціями повідомлень, розгляду пояснень, моніторингу дотримання приписів; бази даних рішень про застосування санкцій, що дозволять уніфікувати практику і забезпечити відкритість. Такі цифрові рішення дозволяють підвищити точність виявлення порушень, мінімізувати вплив людського

фактору та зменшити адміністративне навантаження на систему.

Таким чином, прикладний вимір удосконалення фінансово-правової відповідальності вимагає комплексного підходу – нормативного, інституційного й технологічного. Йдеться не лише про покращення інструментарію санкцій, а про зміну парадигми відповідальності у публічних фінансах – від репресивної до проактивної, справедливої та ефективної.

Отже, фінансово-правова відповідальність є важливим елементом функціонування публічного управління, що забезпечує законність, підзвітність та ефективність у сфері розпорядження публічними фінансами. У сучасних умовах децентралізації, цифровізації та реформування фінансової політики в Україні вона набуває нового змісту як інструмент не лише покарання, але й превенції,

відновлення та стимулювання правомірної поведінки. Водночас вітчизняна модель фінансово-правової відповідальності характеризується фрагментарністю нормативної бази, розмитістю процедур і відсутністю узгодженої правозастосовної практики. Це вимагає глибокого концептуального оновлення інституту на основі європейських стандартів good governance, уніфікації законодавства, визначення чітких процедурних гарантій, типізації санкцій і посилення ролі фінансового аудиту та громадського контролю.

Перспективним напрямом розвитку є впровадження цифрових інструментів для автоматизованого виявлення фінансових порушень і забезпечення прозорості. Таким чином, модернізація фінансово-правової відповідальності є необхідною умовою сталого розвитку системи публічних фінансів і зміцнення правової держави.

ЛІТЕРАТУРА

1. Братішко Н. А. Відповідальність за порушення фінансового законодавства: актуальні питання теорії. *Вісник Національного університету «Львівська політехніка». Серія «Юридичні науки»*. 2023. С. 109–112.
2. Вдовічен В. А. Принципи та функції фінансово-правової відповідальності за порушення законодавства в сфері виконання бюджетів за доходами. *Публічне право*. 2016. №1. С. 141–146.
3. Виходець А. В. Нотатки щодо фінансової відповідальності. 4-ї економіко-правові студії : матеріали Всеукр. наук.-практ. конф. молодих вчених, м. Одеса, 13 листоп. 2020 р. Одеса : Фенікс, 2020. С. 21–23.
4. Гетманець О. П. Сутність і значення фінансово-правової відповідальності в бюджетному процесі. *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія «Право»*. 2015. №30 (2). С. 24–27.
5. Глух М. В., Коваленко А. А., Бабенко А. Ю. Особливості відповідальності у фінансовому праві та її ознаки. *Міжнародний юридичний вісник: актуальні проблеми сучасності (теорія та практика)*. 2021. №16. С. 44–52.